

УПРАВЛІННЯ МІСЬКИМИ  
ТЕРИТОРІЯМИ  
КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

**О.С. Безлюбченко**

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

ХАРКІВСЬКА НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ МІСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА

**О.С. Безлюбченко**

# **УПРАВЛІННЯ МІСЬКИМИ ТЕРИТОРІЯМИ**

**Конспект лекцій**

**(для студентів 5 курсу денної і 6 курсу заочної форм навчання та слухачів  
другої вищої освіти спеціальності "Міське будівництво та господарство")**

ХАРКІВ – ХНАМГ – 2011

УДК 332.1

Безлюбченко О.С. Конспект лекцій з дисципліни «Управління міськими територіями» (для студентів 5 курсу денної і 6 курсу заочної форм навчання та слухачів другої вищої освіти спеціальності "міське будівництво та господарство") / О.С. Безлюбченко; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва - Х.: ХНАМГ, 2011. – 144 с.

Рис. – 5. Табл. - 2. Бібліогр. - 39 назв.

Рекомендовано кафедрою містобудування  
протокол №15 від 30.06.09.

## ЗМІСТ

	Стор.
Вступ.....	4
Тема 1. Міське господарство в системі управління містом. Місто як соціально-економічна система. Загальні принципи побудови міської системи управління.....	7
Тема 2. Методи й принципи управління територіями. Основні терміни й поняття. Визначення об'єкта й суб'єкта управління. Управління як процес.....	21
Тема 3. Основні наукові методи в дослідженні процесу управління. Загальні, конкретні й стратегічні цілі процесу управління.....	38
Тема 4. Вивчення принципів і функцій управління територіями. Класифікація основних проблем. Шляхи вирішення цих проблем і наслідки пов'язані з ними.....	50
Тема 5. Основні напрямки й тенденції управлінської політики на сучасному етапі. Закордонний досвід.....	69
Тема 6. Державне управління. Земельні правовідносини: поняття і види.....	89
Тема 7. Управління територіями в контексті законодавства Містобудівний кодекс. Повноваження уряду й органів місцевого самоврядування в області містобудування. Повноваження органів архітектури й містобудування в регулюванні містобудівної діяльності.....	100
Тема 8. Містобудівна документація про планування розвитку й забудові територій населених пунктів. Правила забудови населених пунктів. Види територіальних зон у містобудуванні.....	119
Рекомендована література.....	142

## ВСТУП

Мета дисципліни - навчити, прищепити й розвинути в студентів: аналітичні й професійні адміністративні навички; знання основ теорії і практики і науковий підхід до управління міською територією; знання методів аналізу й оцінки соціально-економічних процесів і стану муніципальних утворень; уміння виявляти й пояснювати закономірності й принципи, реалізовані в управлінні міською територією; уміння самостійно шукати й освоювати новітній матеріал з муніципального керування; навички вирішення різних місцевих проблем.

Стійка тенденція урбанізації, що супроводжується збільшенням чисельності населення, охопила велику кількість країн у Європі й світі. В Європі, наприклад, 80% населення проживає в містах. Саме недооцінка темпів зростання міст приводить до передчасного старіння генеральних планів. Процес урбанізації супроводжується не тільки збільшенням розмірів міста й зростанням чисельності його населення, але й істотним ускладненням всієї його функціонально-просторової організації. Для будь-якого сучасного великого міста характерна висока компактність, щільність освоєння і насиченість комунікаціями.

Міста змушені встановлювати більш тісні зв'язки з прилягаючими сільськими територіями, тим самим втрачаючи свої чіткі границі. Основними причинами цього є:

- 1) нестача території;
- 2) відчутні щоденні "приливи" й "відливи" населення з периферії в місто.

Проблема транспорту займає ключове місце в сучасному містобудуванні. Адже показник часу, витраченого на пересування до місць роботи на громадському транспорті, є кількісною оцінкою всієї планувальної структури міста. Збільшення відстаней в умовах розвитку міських територій може бути компенсовано тільки збільшенням швидкості пересування. Час пересування є одним з вирішальних факторів для жителя великого сучасного міста при виборі

ним місця проживання, роботи й відпочинку. Від транспорту залежить активність життєдіяльності населення в умовах міста. зростання транспортного навантаження викликає збільшення витрат на транспортне будівництво в бюджеті великих міст. Крім цього виникає ряд інших "транспортних проблем": удосконалювання системи громадського транспорту, вулично-магістральної мережі й паркінга індивідуальних транспортних засобів.

Найважливішою проблемою для будь-якого мегаполіса є екологія. Сьогодні в Україні кожне десяте місто має високий рівень забруднення природного середовища. Основною причиною несприятливої екологічної обстановки у великих і найбільших містах є порушення балансу між використанням ресурсів і збереженням сприятливого середовища перебування. Людина, споживаючи непоправні ресурси, викидає в навколишнє середовище відходи своєї життєдіяльності, унеможлиблюючи самовідновлення міських природних систем. Низька екологічна культура жителів міст породжує безліч екологічних проблем. Розвиток великих міст супроводжується збільшенням щільності забудови, особливо в центральних історичних районах мегаполісів. При цьому забувається, що наявність відкритих просторів поліпшує температурний режим, інсоляцію, аерацію, стимулює умови розсіювання шкідливих викидів в атмосферному повітрі, забезпечує передумови для формування екологічного каркаса розселення.

У цілому в містобудівному розвитку міста необхідно виділяти наступні аспекти:

- управлінський,
- структурно-функціональний,
- архітектурно-просторовий,
- культурно-екологічний,
- еколого-рекреаційний,
- інфраструктурний (транспорт, інженерне забезпечення і благоустрій),

- технічний (стан забудови й територій),
- міська нерухомість, тобто земля, будинки й споруди.

У зв'язку з вищесказаним останнім часом виникла необхідність удосконалення керування міським господарством на основі використання сучасних наукових методів.

Концепція розвитку міста – це в першу чергу генеральний план розвитку міста й інженерна розробка його підструктур. Сучасному місту потрібна комплексна програма розвитку, пов'язана з розробкою нових наукових підходів, з'єднання зусиль керівництва міста із зусиллями вчених.

Стратегічною метою містобудівного розвитку будь-якого регіону є створення сукупних матеріально-просторових умов, що забезпечують екологічну безпеку і якість життя, збереження культурної спадщини, а також стійкість розвитку економіки. При плануванні розвитку міста необхідно виходити з пріоритету інтересів людей, не забуваючи про довгострокові інтереси суспільства.

Містобудівна концепція розвитку міста повинна містити ряд першочергових заходів щодо вирішення питань архітектурно-планувальної організації і формування образу міста:

- Програма архітектурно-просторового розвитку міського середовища;
- Проект структурно-функціонального зонування території міста;
- Програма реконструкції окремих мікрорайонів;
- Проект забудови історичного центра й центрів поселень.

Проблеми цілеспрямованого впливу на розвиток міста є одними з головних, від рішення яких багато в чому залежать умови життя мільйонів людей і зростання ефективного суспільного виробництва.

# **ТЕМА 1. МІСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ МІСТОМ. МІСТО ЯК СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНА СИСТЕМА. ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ ПОБУДОВИ МІСЬКОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ**

Життя міської громади і сталий розвиток великого міста в будь-якій країні світу неможливо уявити без сучасного міського господарства. Постійне зростання кількості населення міст, висока щільність його проживання, розвиток промисловості, застосування досягнень науково-технічного прогресу породжує формування якісно нових проблем. Це зумовлює необхідність застосування адекватних засобів стосовно запобігання надзвичайним ситуаціям, упровадження ринкових механізмів для підтримки в робочому стані житлового фонду та інженерних споруд, а також пошуку нових технологій з метою покращення умов життя городян, укорінювання європейських стандартів щодо обсягу та якості послуг, реалізації організаційно-управлінських засобів безперебійної роботи всіх систем міського господарства.

Змістовні характеристики міського господарства, механіку його управління й динаміку розвитку важко зрозуміти без з'ясування специфічних особливостей міста як складної соціальної системи [5].

## **Місто як соціально-економічна система**

Місто – складна соціально-економічна, саморозвиваюча самодостатня та самоуправляюча система, створена людиною для влаштування своєї життєдіяльності і адаптована нею відповідно до своїх потреб. Історію міста можна, без перебільшення, вважати історією розвитку суспільства в цілому (Р. Парк).

Формація "місто" є системним утворенням, яке за основними властивостями й характеристиками можна поділити на окремі елементи, які знаходяться в постійному взаємозв'язку, наповнені суперечностями і водночас



складають єдине ціле.

Місто виступає як системне, цілісне утворення відносно середовища, яке його оточує: воно споживає і переробляє елементи свого оточення (сировинні й енергетичні ресурси, воду та ін.) і водночас викидає назовні значну частку невикористаної продукції (промислові відходи, стічні води, викиди в атмосферу) тощо). Сутність системи "місто" полягає в єдності й нерозривності "процесу" і "місця" діяльності людей. Тому вивчення будь-якого процесу міського життя повинно ґрунтуватися на єдності просторового й управлінського функціонування елементів міської системи[5].

Усі визначення міста, що існують, можна згрупувати за такими ознаками:

- *територіально-демографічні* - фіксуються кількісні ознаки: площа поселення, кількість мешканців, концентрація населення, специфічні особливості організації території проживання (особлива архітектура, транспорт, благоустрій);
- *політико-адміністративні* - з правової точки зору місто є поселення з визначеною територією, якому державною владою привласнено особливі адміністративні права. Законозатверджувальним моментом в утворенні міста виступає відповідний акт державної влади;
- *економічні* - техніко-технологічний поділ праці на сільське господарство і промисловість; поділ праці на таку, що привласнює, і таку, що виробляє; ступінь професійної диференціації праці; фінансово-економічні;
- *за характером домінуючого капіталу*: виробничий, торговий, кредитний;
- *виробничо-економічні* - за типом виробництва матеріальних ресурсів, послуг, інформації, тощо;
- *соціоструктурні* - місто визначають як місце концентрації соціальних структур (груп та інститутів) і рольових функцій. Так відомий урбаніст М. Анциферов зазначає: "Містом є місце, пристосоване для співжиття соціальної групи складного характеру, що отримала внутрішню правову форму і

внутрішньо диференційована" ;

- *соціокультурні* - "притягальну силу міст" визнають всі урбаністи світу. У художній літературі місто уявляється в образі якоїсь гіпнотичної сили, що вабить нездійсненою примарою щастя. Місто - це не тільки кількісні параметри проживання і діяльності, а особлива соціокультурна атмосфера і стан.

Дефініції "міста" різні за своїм характером. Загальною є така: місто являє собою відносно замкнене поселення, "населений пункт", з тісно розташованими помешканнями й відсутністю специфічного для співтовариства людей знайомства один з одним.

Місто - специфічне просторове середовище, яке формується у процесі розвитку суспільства і є одним з вищих проявів цивілізації.

Місто - це те, що історія на кожному етапі свого розвитку породжувала як деяку ідеальну модель спільного проживання, з конституцією, економічними системами, цивільними правами. Виникнення міст спочатку пов'язано з протиставленням природному середовищу і характеризується високою компактністю, щільністю освоєння, комунікаційною насиченістю міського простору. Концентрація ресурсів в одному місці дозволяє співіснувати великій кількості людей і ефективно співпрацювати.

З прадавніх часів, в умовах зміни суспільних формацій і політичних систем, місто залишається колискою майже всіх вищих досягнень людства.

Отже як *соціально-економічна система* місто має складну внутрішню структуру, до якої входять декомпозовані підсистеми: населення, виробництво, невиробнича сфера, екологія, оборона, простір, фінанси, зовнішня економічна сфера.

У контексті міського (муніципального) господарства місто уявляється як територія муніципального утворення, що виникла в результаті гуртового ведення господарства і на основі спільних інтересів городян:

- Спільне використання ресурсів для виробничої і будь-якої іншої

господарської діяльності;

- Спільне користування соціальною інфраструктурою;
- Регулювання суспільного життя муніципального утворення (суспільний порядок, національні відношення, тощо).

Місто - це не просте скупчення матеріальних об'єктів (житлових і виробничих будинків, інженерної інфраструктури і транспорту), а, насамперед, визначена соціальна спільність людей.

Будучи цілісним організмом, місто має три істотні характеристики:

1. *Юридична* - місто можна визначити як місцеве співтовариство, наділене правом контролювати й управляти під свою відповідальність місцевими справами в межах, дозволених законом. До того ж воно має відповідний комплекс ознак:

- адміністративну границю, що обмежує визначену територію;
- наявність органу влади, який керує справами на цій території і має компетенцію, права на власність, відмінну від державної;
- особливий статус, який відрізняє місто від села та інших територіальних одиниць.

2. *Соціально-економічна* - місто являє собою місцеве співтовариство, що має здатність формувати життя для власного блага і власними засобами. Соціально-економічні характеристики міста містять у собі:

- обумовленість меж добовим циклом життєдіяльності людини;
- концентрацію населення на обмеженій території;
- наявність муніципального (міського) майна і фінансів у розмірі наданої компетенції, ведення особливого типу господарства, метою якого є не прибуток, а користь, тобто благоустрій життя населення;
- спеціалізацію населення міста за промисловим видом суспільного поділу праці і торгівлі;
- виконання функцій науково-технологічного і культурного центра

навколишніх земель;

- особливе співтовариство людей, які ведуть специфічний спосіб життя, що мають свою культуру, мистецтво.

3. *Політична* - місто - це місцеве співтовариство, яке самостійно будує систему органів влади і управління, відмінну від державної і яка не входить у систему державних органів влади і управління.

Зібрані разом, ці характеристики описують зміст поняття сучасного міста як соціально-економічного явища.

Сучасне місто - не просто виразник соціально-господарчої системи тієї чи іншої держави, але й істотна частина цієї ж системи, активне співтовариство людей, об'єднаних різноманітними інтересами.

### **Загальні принципи побудови міської системи управління**

Паростки сучасної системи управління в Україні з'явилися ще за часів існування СРСР. Радянська система довгий час мала доволі обмежений спектр ресурсів управління містами у протидію партійно-господарчій номенклатурі. Цей факт мав негативний вплив на формування міської управлінської системи як самостійної професійної групи.

Сучасна організаційна структура місцевого управління в Україні увібрала в себе історичний досвід державності. За *правовими принципами* - вітчизняна система управління відноситься до симбіозу романської і американської макросистем місцевого управління. *Державний устрій та пов'язані з ним принципи територіального поділу влади* - за цим чинником Україна відноситься до президентсько-парламентської республіки. Україну, як і інші держави пострадянського простору, відносять до країн, що виходять з поставторитарного режиму, вона потребує довгострокового перехідного періоду. Центральна влада ще продовжує зберігати монополію на суспільне управління, хоча відбувається регіоналізація управління.

Розглянемо графічну схему сучасної організаційної структури місцевого

управління в Україні (рис. 1.1). Підставою для такого графічного відображення є ст. 5 Закону України "Про місцеве самоврядування", відповідно до якого система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради: районні й обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [5].

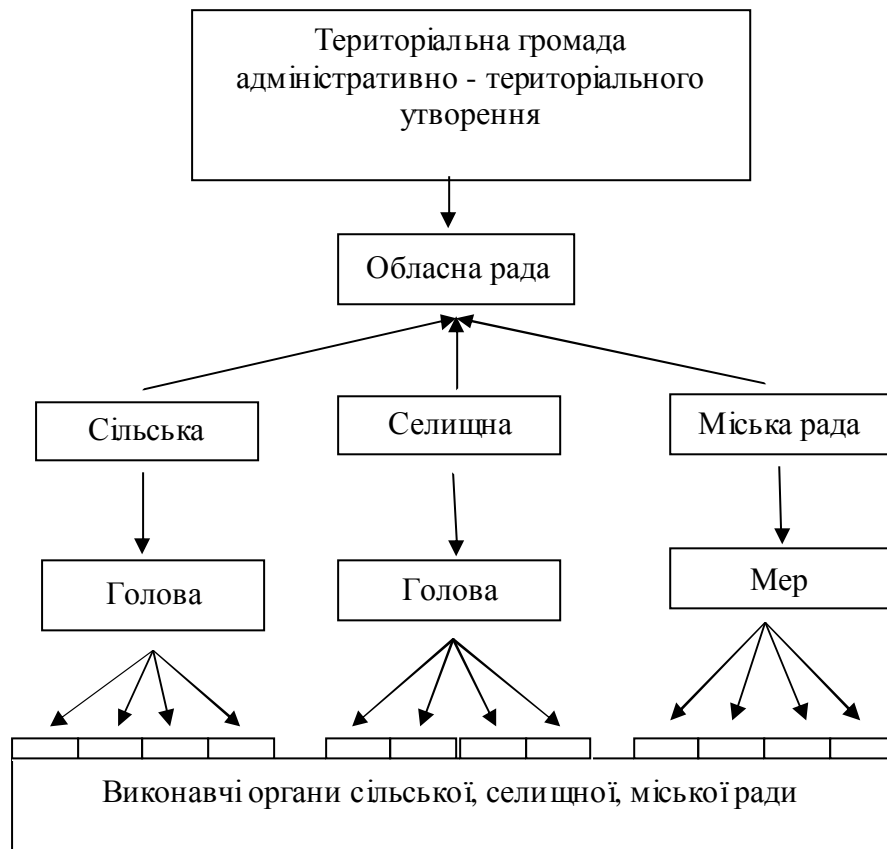


Рис. 1.1 - Організаційна структура місцевого управління в Україні

У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради, відповідно до цього Закону України можуть утворюватися районні ради, які, у свою чергу, утворюють свої виконавчі органи й обирають голову ради, який одночасно є головою її виконавчого комітету.

### **Міське господарство як об'єкт управління**

Під управлінням міським господарством слід розуміти управління функціонуванням і розвитком містообслуговуючої сфери з метою більш повного задоволення потреб містоутворюючої системи та населення міста.

Специфіка управління міським господарством складається з особливостей функціонування останнього. Тому міське господарство необхідно розглядати як автономну систему, своєрідна замкненість якої зумовлена такими чинниками:

- підприємства міського господарства розташовані на обмеженій території;
- мета розвитку являє собою сукупність взаємозв'язаних показників їхніх значень, які призначені лише для окремо взятого міста;
- для здійснення розвитку міського господарства використовуються переважно місцеві ресурси;
- програма розвитку передбачає розвиток усіх галузей міського господарства як єдиного цілого.

Матеріальною базою міського господарства є муніципальне виробництво, покликане обслуговувати потреби територіально-економічного утворення.

Найважливіший принцип організації господарчого механізму міського (регіонального) самоврядування полягає в тому, щоб ресурси, за відтворення і раціональне використання яких несе відповідальність місто (регіон), надавалися базовим підприємствам та установам (а також населенню й об'єктам інфраструктури) за принципом відшкодування. Ефективне використання ресурсів муніципального господарства дозволяє ефективно управляти муніципальним господарством і комплексно розвивати місцеві утворення. До числа таких ресурсів належать: фінансові, кадрові, правові, трудові, земля, постачальна і відвідна вода, тепло, газ, електроенергія, послуги інфраструктури.

Саме для здійснення управління міським господарством з урахуванням місцевої специфіки потрібен спеціальний інститут влади - місцева влада з усіма її атрибутами: компетенціями, правами, обов'язками, самостійним бюджетом і майном. Тобто влада, здатна вирішувати більшість питань, що виникають, на місці, не звертаючись за допомогою до центральної державної влади. У ході історичної еволюції різних країн і народів така влада була сформована і діє тепер - це місцеве (муніципальне) самоврядування.

Загальноприйнятим і наведеним в Європейській хартії місцевого само-

врядування (ст. 3) та відбитим у Конституції України (ст. 140) Законі України "Про місцеве самоврядування" (розділ I. ст. 2) є таке визначення: "Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних прав, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення".

Таким чином, місцеве самоврядування є владою особливого роду, яка характеризується чотирма ознаками.

1. Централізовано встановлені обмеження:

- адміністративні - наявність адміністративних кордонів, що окреслюють територію місцевого самоврядування і фізичні кордони дії місцевих органів влади;
- політико-юридичні - законодавчі норми і правила, що обумовлюють порядок діяльності самоврядування в державі.

2. Наявність власних компетенцій, тобто власне коло справ, які не співпадають з державними справами і пов'язані, як правило, з організацією місцевого життя співтовариства. Також держава має право покласти на самоврядування частину власних обов'язків, але повинна профінансувати їх виконання.

3. Господарча самостійність у вирішенні місцевих питань. Припускає наявність самостійних джерел засобів для вирішення місцевих проблем, віднесених законами до компетенції самоврядування (земля, фінанси та ін.).

4. Відповідальність перед населенням.

У зв'язку з цим функціями міського управління є:

- створення та розвиток місцевого господарства як сукупності підприємств, організацій установ з різними формами власності;
- координація їх діяльності в об'єднання їх загальними суспільно економічними інтересами для найбільш повного задоволення суспільних потреб;

- створення сприятливих умов для формування достатньої інфраструктури, в тому числі для комплексного соціально-економічного розвитку території;
- розробка прогнозів розвитку міста в цілому і залучених до його складу населених пунктів;
- залучення безпосередньо населення до процесу управління містом, фінансування соціально-економічних програм розвитку території тощо.

Ці функції місцевого самоврядування закріплені Законом України «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» від 8.06.1995 р. № 18.

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (Конституція України, ст. 142).

Поняття "*міське управління*" в сучасній українській науці з'явилося недавно.

*Управління* – це функція організації, яка забезпечує цілісність структури і вирішення проблем. Управління виникає, коли керівник приймає рішення в нестандартній ситуації, наприклад, розробка нового порядку відношень проблемної ситуації.

Різноманітність управлінської діяльності дозволяє виділити 80 видів управління: державне, міське, соціальне, ситуативне, наукове, емпіричне ....

Нерідко в науковій літературі дослідниками як синонім терміну "*міського управління*" використовується суто економічне поняття - "*менеджмент*", "*муніципальний менеджмент*".

Термін "*менеджмент*", на думку американських авторів, підходить до типів організацій, але коли мова заходить про державні органи будь-кого рівня, використовується термін - державне управління (тобто стосовно міського (муніципального) управління. В Україні також застосовують терміни "*державне управління*", "*політичне управління*", "*міське управління*", "*міське управління*"



та ін. У цих випадках під управлінням розуміється щось більш глибоке, ніж просто менеджмент.

Економічне визначення поняття "міське управління" розкриває одну з основ і водночас функцію місцевої влади, економічну функцію управління - забезпечення на місцевому рівні відтворювальних процесів: відтворення населення і трудових ресурсів; навколишнього середовища: суспільного продукту; територіальної організації господарства населення.

*Економічною основою є міська власність.* Вона включає: засоби місцевого бюджету, міські позабюджетні фонди, власність органів місцевого самоврядування, міські землі та інші природні ресурси, що знаходяться в міській власності, міські підприємства і організації, міські банки та інші фінансово-кредитні організації, міський житловий фонд, міські заклади освіти, охорони здоров'я, культури і спорту, інше рухоме і нерухоме майно.

Для виконання економічної функції міський орган повинен мати економічну базу й правові можливості, тобто правову основу.

*Правова основа* міської влади - це вже згадувана раніше нормативно-правова база - Конституція України, Закон України "Про місцеве самоврядування", Статут міста. Ці законодавчі акти регламентують права й обов'язки місцевої влади.

Правова основа стає каркасом для створення наступного елемента функцій місцевої влади - організаційних структур управління.

При створенні *організаційної структури управління* містом, міським господарством враховуються і правові, і економічні можливості адміністративно-територіального утворення. А для ефективності здійснення повноважень необхідна наявність *технологічної основи* міської влади: технічне обладнання, інформаційні технології, які дозволяють проводити технологічні розробки, проекти соціально-економічного розвитку території, оптимізувати роботу місцевих органів влади і залучати до вирішення міських проблем місцеве суспільство.

Комплексний характер міського господарства потребує координованого підходу до управління його галузями, яке здійснюється в трьох напрямках.

I. Основний міський благоустрій (базис):

- виробництво енергії;
- упорядкування території міста щодо земельного господарства (встановлення і розширення міської смуги, облік земельного фонду, експлуатація);
- планування і перепланування міста (зйомка і нівелювання, розробка плану, розбивка вулиць і майданів, знос старих будинків і кварталів, упорядкування і перепланування околиць, процес планування);
- будівництво громадських і приватних будинків, нове будівництво, відновлення і ремонт житлового фонду, участь у робочому кооперативному будівництві, розробка правил забудови, питання про раціональне дрібне будівництво;
- зелені насадження (сади і парки, сквери і бульвари, вуличні насадження, оранжереї);
- житлове питання (створення й експлуатація житлового фонду і муніципальних будинків, міська житлова інспекція, міське бюро з обліку вільних приміщень тощо).

II. Міжміський благоустрій у вузькому розумінні (переважно вуличний благоустрій):

- ремонт шляхів (бруківки і шосе, тротуари, площі, штучні дорожні споруди - мости, дамби та ін.);
- засоби сполучення, транспорт і зв'язок (трамвай, автобуси і таксомотори, міські залізниці і метрополітени, майстерні й гаражі, залізниця, телефонна мережа й абоненти, радіопередача);
- регулювання вуличного руху (вулична сигналізація і диригування, острівці безпеки, підземні і надземні шляхи, розробка і видання спеціальних правил);
- освітлення (вуличне, міських будинків).

III. Міський благоустрій у широкому розумінні (задоволення соціальних потреб): *матеріальних*:

- водопостачання міста;
- опалення і вентиляція міських будинків;
- очищення міста;
- санітарні підприємства і заходи;
- лікарська і лікарняна допомога;
- боротьба з епідеміями, заразними хворобами і дитячою смертністю;
- похоронна справа ;
- організація харчування;
- охорона праці і соціальне;
- торговельно-промислова політика;
- соціальне забезпечення і суспільне піклування про населення;
- правова діяльність;
- пожежна справа;
- політика безпеки;
- охорона моральності.

Необхідність координування розвитку міського господарства ставить перед міським управлінням низку завдань, ефективне вирішення яких здійснюється за допомогою стратегічного планування. Таким стратегічним планом і заходами міського управління на довгострокову перспективу є "Генеральний план розвитку міста". Він, у свою чергу, є основою для розробки планів міського будівництва: житлових будівель, об'єктів соціального побуту, інженерних комунікацій тощо.

*Міські програми* виконують завдання співорганізації діяльності всіх підрозділів міської адміністрації та інших суб'єктів міського розвитку.

Програмний підхід орієнтований саме на роботу з проблемами, він дозволяє керувати процесом роботи з ними.

Ще одним з ключових завдань, вирішення яких необхідне для

координування та нормальної організації міського управління, є *визначення соціальних норм*, на підставі яких місто (в особі міської влади) надає різні послуги. Необхідність формування бази соціально-технічних нормативів добре розуміється управлінцями з виробничої сфери, оскільки жоден виробничий процес не можна будувати без опису складових його процедур і операцій, а також визначення вартості кожної з них.

До завдання ефективного міського управління змістовно входить необхідність аналізу зовнішньої і внутрішньої ситуації як умова гнучкого реагування структури міського управління на зміни.

*Суб'єкти господарської діяльності* можна розділити за такими загальними групами:

- муніципальні підприємства (оскільки їхня діяльність цілком підлегла інтересам населення муніципального утворення):
- інші підприємства й установи, чия діяльність частково пов'язана з реалізацією суспільних інтересів населення муніципальних утворень;
- органи місцевого самоврядування.

Значення даної класифікації в тому, що вона дозволяє на основі виділення цих трьох груп визначити не просто роль і місце кожної з них у вирішенні питань місцевого значення, але й, залежно від мети діяльності цих елементів у процесі управління муніципальним господарством, враховувати їхні особливості.

З цієї класифікації видно, що при побудові відносин між населенням муніципального утворення і суб'єктами, які господарюють, з питань місцевого значення вигідно мати відносини з муніципальними підприємствами, тому що вони не тільки реалізують населенню товари і послуга, але й частка прибутку, отриманого в результаті їхньої діяльності, є власністю даного місцевого співтовариства. Тому муніципальне підприємство, яке добре працює, в принципі завжди є вигіднішим для муніципального господарства.

Однак це лише теоретична модель, оскільки подібний стан муніципальних

підприємств є результатом досить тривалої та складної роботи, яку в сучасних умовах в Україні, по суті, тільки розпочато.

Сучасна міська дійсність потребує комплексного, науково обґрунтованого підходу до міського господарства, центральним системоутвірним елементом стає орієнтація на досягнення позитивного результату за допомогою нових методів ведення як господарства, так і міської управлінської діяльності.

### **Питання до самоконтролю**

1. Визначіть загальні принципи побудови міської системи управління.
2. Визначіть поняття сучасного міста як соціально-економічного явища.
3. Визначіть комплексний характер міського господарства.
4. Визначіть поняття "міське управління".
5. Визначіть основні функції міського управління.
6. Визначіть організаційну структуру місцевого управління в Україні.

## **ТЕМА 2. МЕТОДИ Й ПРИНЦИПИ УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЯМИ. ОСНОВНІ ТЕРМІНИ Й ПОНЯТТЯ. ВИЗНАЧЕННЯ ОБ'ЄКТА Й СУБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ. УПРАВЛІННЯ ЯК ПРОЦЕС**

### **Механізми керування територіями**

Для створення ефективного механізму територіального керування необхідно дати відповідь на чотири групи питань: чим управляти (об'єкт), які проблеми вирішувати (функції), як управляти (методи), хто управляє (органи).

*Об'єктом* територіального керування виступає весь народногосподарський комплекс міст, що ділиться на дві сфери: виробниче і соціальне господарювання. Це необхідно з тієї причини, що характер і мета діяльності у виробничому й соціальному господарюванні різні. Різними повинні бути й механізми керування цими двома сферами. Керування виробничим господарюванням повинне будуватися на основі економічних методів, а в керуванні соціальним господарюванням, область його застосування обмежена. Економічні методи керування являють собою сукупність способів впливу, шляхом створення певних економічних умов для виконання поставлених завдань. Економічну основу місцевого самоврядування становлять: муніципальна власність, місцеві фінанси, майно, передане в керування органами місцевого самоврядування.

Муніципальна власність являє собою майно, частину якого закріплена за муніципальними підприємствами на правах господарського ведення й оперативного керування, інша частина представлена засобами місцевого бюджету.

Місцеві фінанси охоплюють місцеві бюджети, фінанси суб'єктів господарювання й забезпечують фінансування заходів, пов'язаних із соціально-культурним і комунально-побутовим обслуговуванням населення.

У цілому ж в основу господарського механізму територіального керування закладені наступні підходи:

1. Розширення прав, завдань і відповідальності місцевих органів перед

населенням за вирішення поставлених завдань. Це забезпечується, по-перше, розширенням прав місцевих органів управління в області оподаткування, використання місцевих бюджетних засобів і територіальних ресурсів, по-друге, новим підходом до проведення виборів у місцеві органи, що забезпечує представництво в них осіб, зацікавлених у вирішенні місцевих проблем, по-третє, посиленням контролю за роботою місцевих органів з боку населення.

2. Розширення матеріальних можливостей місцевих органів управління для вирішення різних завдань. Це здійснюється за рахунок формування фінансових ресурсів регіонів за допомогою прямих відрахувань від прибутку всіх розташованих на його території підприємств, установ й організацій, поза залежністю від форми власності. Крім цього, вводяться платежі за територіальні ресурси, місцеві податки.

3. Створення прямої економічної зацікавленості місцевих органів у зростанні ефективності підприємств, розташованих на його території. Ефективність місцевих підприємств забезпечується системою економічних пільг і стимулів (пільги по відрахуваннях від прибутку в місцевий бюджет, пільги по платежах за використовувани територіальні ресурси).

Тепер розглянемо сферу соціального господарювання. Вона включає наступні компоненти: умови праці й відпочинку людей, побут і дозвілля, рівень матеріального добробуту населення, умови виховання, утворення, охорона здоров'я, доступність участі в управлінні. Інакше кажучи, соціальна сфера забезпечує безпосередні умови життєдіяльності людей, утворює середовище, в якому ми живемо, учимося, працюємо й відпочиваємо. Стан цієї сфери є інтегральним показником ефективності економіки регіону. Між економічною й соціальною сферою є тісна взаємодія - ефективна економіка здатна дати більш сприятливі умови життя, але вона повинна бути й соціально орієнтованою.

Як основні компоненти соціальної сфери виділяють соціальна структура й інфраструктура.

*Соціальна структура* - це сукупність соціальних груп і відносин, в які

включаються всі члени суспільства зі своїм статусом і соціальними ролями.

*Інфраструктура* являє собою комплекс будинків, споруди, підприємств й органів управління, що забезпечують функціонування й розвиток регіону. Стан цих об'єктів і всієї соціальної сфери залежить від соціальної політики. Складний зміст соціальної сфери спричиняє різноманіття напрямків і видів соціальної політики (житлова політика, кадрова політика, сімейна політика, політика в області зайнятості та ін.). У соціальної політики є три функції:

- мотиваційна, покликана стимулювати різні види економічної діяльності людей;
- стабілізаційна, що забезпечує соціальний порядок у регіоні;
- стратегічна, спрямована на створення соціальних умов для розвитку "людського потенціалу".

Для виконання цих функцій повинен додержуватися пріоритет фінансування соціальної сфери, виходячи з потреб людини й з урахуванням можливостей економіки.

Для виконання всіх цих функцій створюють органи місцевого самоврядування. Місцева адміністрація – це не тільки виконавча влада, вона наділяється окремими державними повноваженнями. Структура її залежить від набору функцій.

Основними функціями органів міського самоврядування є:

- створення для жителів міста сприятливого середовища перебування;
- ефективне й раціональне господарювання, розумне використання матеріальних і фінансових засобів з метою благополуччя всіх жителів міста;
- забезпечення соціального захисту жителів міста, охорони їхнього здоров'я, широкого доступу до освіти й культури;
- забезпечення охорони громадського порядку.

Виконавчим органом у місті є адміністрація. Міська адміністрація вирішує всі питання виконавчого й розпорядницького характеру. У структуру



адміністрації входять: апарат адміністрації, департаменти управління, відділи.

Крім цього, є комітети, інспекції, фонди й центри (податкова інспекція, центр зайнятості населення, фонд майна та ін.).

Основною формою роботи Ради депутатів є сесія, на якій вирішуються питання, віднесені до ведення цього представницького органа. Поточну діяльність Рада здійснює через комісії депутатів.

Таким чином, функції, що виконуються органами місцевого самоврядування, досить різні. Причому поділ функцій проводиться як по вертикалі, так і по горизонталі (тобто розмежування функцій між органами й посадовими особами одного рівня). Муніципальне управління здійснюється в межах муніципального утворення. Муніципальне управління розглядається не тільки як керування муніципальною власністю й господарством, але і як керування життєзабезпеченням і життєдіяльністю всього міського співтовариства, у зв'язку з чим можна вважати поняття "муніципальне управління" й "міське управління" тотожними.

Існує кілька форм участі населення в управлінні містом: пасивні й активні. До пасивних форм участі населення в управлінні можна віднести: контактну роботу депутатського корпусу й різних служб адміністрації міста з населенням, за допомогою роботи зі зверненнями громадян, публікації документів і матеріалів з проблем розвитку міського управління, виступу перших осіб міської влади в засобах масової інформації, спілкування в режимі on-line, інформаційні сторінки міських влада в Інтернеті.

До активних форм участі населення в управлінні містом можна віднести: створення різних суспільних об'єднань населення для вирішення проблем, збори, референдуми, запити громадян й ін., де також потрібна підтримка активності населення з боку владних структур, у тому числі через розширення доступу до інформації й можливості вираження думки громадянами.

Міське співтовариство насамперед розглядається як партнерське співтовариство рівних асоційованих членів, кожний з яких від даної взаємодії

одержує не просто які-небудь види преференцій, а довгострокові умови для вирішення й досягнення кожним з учасників взаємодії своїх проблем й інтересів у режимі безконфліктності й несуперечності. Наприклад, приватний бізнес завдяки взаємодії з владою мінімізує свої ризики, муніципальний сектор економіки оптимізує свою діяльність як рівний партнер ринкових відносин, тим самим виконуючи функцію керуючого власністю від імені населення, що, у свою чергу, впливає на місцеву владу.

Населення одержує основні дивіденди у вигляді нових робочих місць, підвищення рівня і якості життя і т.д. Однак потрібна розробка цілого механізму з налагодження системи відносин, взаємного ув'язування і узгодження інтересів.

Крім того, необхідно розробляти інтеграційну модель розвитку міста, що передбачає комплексний підхід у досягненні поставлених цілей і завдань соціально-економічного розвитку. Даний підхід повинен включати:

- аналіз демографічної ситуації в місті, прогноз його стану на перспективу з можливими висновками про зміну структури населення, особливо щодо його просторового розселення;
- визначення функціональної спрямованості міських зон, тобто віднесення окремих районів до промислової, сільбищної, рекреаційної зони;
- встановлення значення й ролі центра міста, перехідних зон, окраїн і новобудов різних районів міста, пригорода, визначення тенденцій розвитку міста;
- забезпечення міста диференційованими (тобто для різних соціальних шарів, вікових груп, з урахуванням розмаїтості інтересів і потреб) і різноманітними об'єктами соціальної інфраструктури, житлом, зеленими зонами;
- економічний блок міського господарства повинен містити в собі галузі економіки інноваційного характеру, які можуть працювати на перспективу й задовольняти як економічні так і соціальні цілі;
- вивчення можливості наявного ринку праці задовольняти потреби

перспективного розвитку міста;

- включення в програму комфортності проживання в даному місті націленість міського управління на поліцентричність розвитку міста, коли кожен район міста становив би ідентифікаційне середовище перебування, був оптимальним, функціональним, комфортним й безпечним для проживання городян;
- вивчення внутрішніх регіональних зв'язків й інтеграції між різними районами, містами;
- визначення основних способів досягнення поставлених цілей, управлінських механізмів, що орієнтуються на кооперацію чотирьох складових сучасного управління: це влада, бізнес, наука й освіта, цивільне суспільство з опорою на наявні ресурси.

Міське господарство є невід'ємною складовою міста, головним інструментом, за допомогою якого органи місцевого самоврядування здійснюють економічну і господарську діяльність.

Термін "міське господарство" розглядається в різних значеннях:

- під "міським господарством" мається на увазі сукупність приватних господарств і установ, що належать до міської власності (комунальне господарство). Міське господарство, яке є однією з головних складових частин національного господарства, протиставляється позаміському, частіш за все сільському господарству;
- міським господарством у стратегічному значенні не зовсім правильно називають усю сукупність наявного обладнання і установ, які обслуговують міський благоустрій;
- міське господарство розуміється як діяльність міста в особі його міських публічних органів, спрямована на задоволення відомих колективних потреб міського населення (Л.А. Веліхов).

Щоб з наукової точки зору визначити реальний зміст міського

господарства, потрібно висвітлити етимологію поняття "господарство".

Як правило, під господарством розуміють певну сукупність господарюючих суб'єктів, обмежених видом власності, визначеним характером діяльності і територією, на якій здійснюється ця діяльність.

Так, міське господарство будь-якої сучасної країни обмежено її кордонами, а права міста при здійсненні господарської діяльності залежать від власності господарюючих суб'єктів. Ця формула включає в себе всі істотні ознаки міського господарства, вказуючи на його суб'єкт, об'єкт, засоби та цілі (рис. 2.1).

Поява міського господарства пов'язана з появою різних форм міської власності і розвитком багатуукладної економіки. Об'єктом міського господарства є конкретні господарські питання, вирішення яких віднесено до компетенції публічної влади (органів місцевого самоврядування).

Поняття муніципальної власності нове для сучасної вітчизняної економічної теорії. Муніципальна (міська) власність - це конституційне поняття яке має свою історію формування і розвитку. Основним джерелом існування міської власності є передача її з фондів державної власності. Об'єктами муніципальної (міської) власності стають насамперед системи життєзабезпечення; водопровідна мережа, газове господарство, електропостачання, транспорт, інший фонд.

Історично першими з'являються дві форми власності - державна і приватна, з розширенням приватної власності зростає різноманітність форм господарської діяльності населення, а разом з ними і розходження між населеними місцями і територіями всередині держави. Прагнучи врахувати дану специфіку і з метою досягнення оптимального управління власністю та узгодження інтересів місцевих суб'єктів господарчої діяльності, держава передає частину функцій і засобів на місця, пересуваючи філії центральних відомств ближче до реального місця подій. У такий спосіб з'являються місцева державна власність і місцеве державне господарство.

Місцеве господарство, незважаючи на державний характер, у свою чергу, має свій особливий суб'єкт (місцеве або комунальне самоврядування), фінанси, мету (місцевий благоустрій в широкому і вузькому розумінні). Місцеве і комунальне господарство між собою стикаються і приймають у містах форму муніципального (міського) господарства, що також має свій суб'єкт, фінанси, мету.

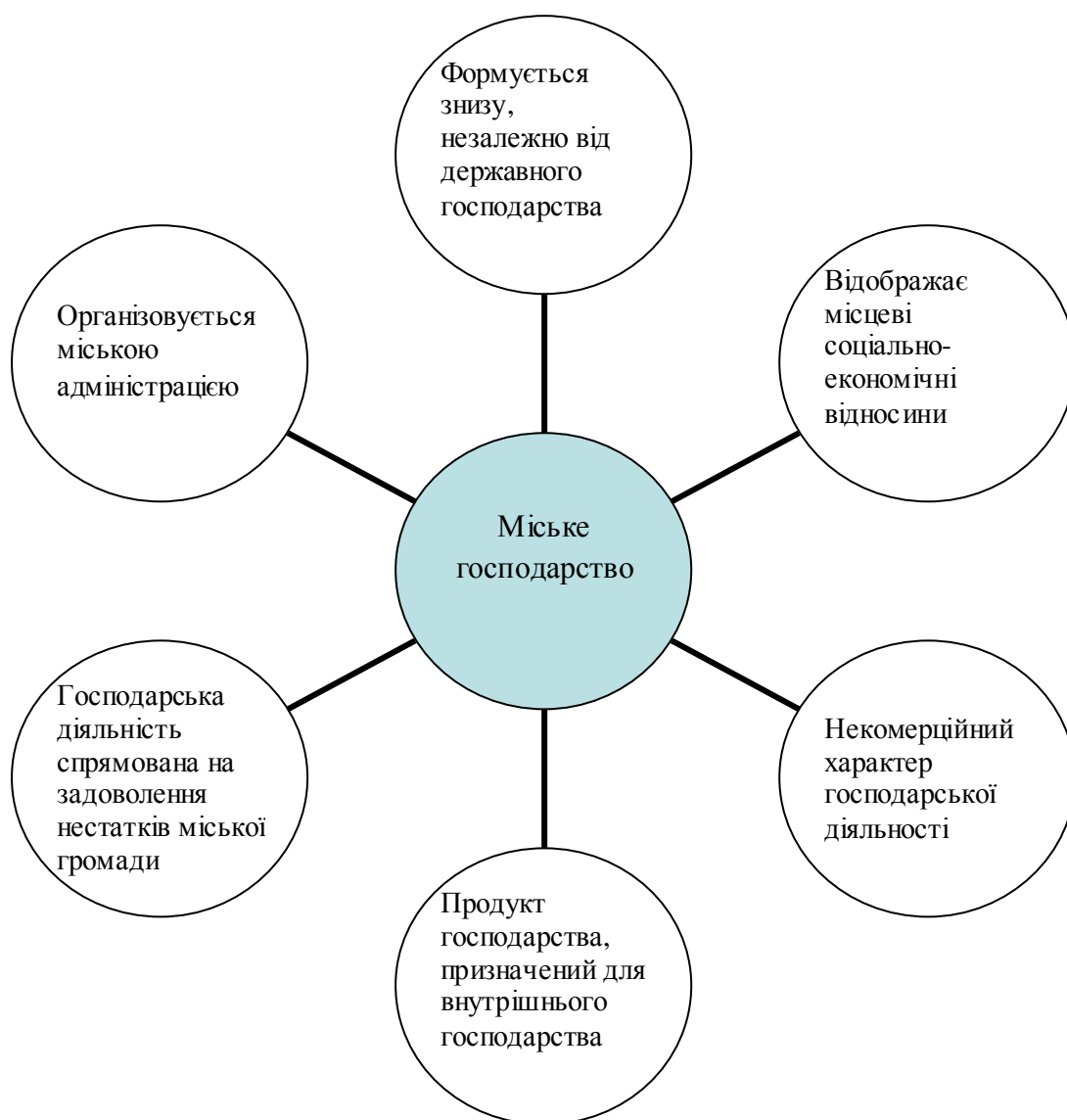


Рис. 2.1- Ознаки міського господарства

Попереднє визначення форм власності дає право стверджувати, що міське господарство - це ще й економічна категорія, яка відбиває економічні відносини між органом місцевого самоврядування, що є органом влади, суб'єктом господарських відносин, внаслідок чого має двоїсту природу, і суб'єктами

господарської та іншої суспільно-значущої діяльності з питань використання місцевих ресурсів у колективних інтересах територіальної громади.

З погляду ведення господарської діяльності, міське господарство значною мірою має риси приватного господарства, тому що виступає на ринку як самостійний і, що особливо важливо, рівноправний суб'єкт господарської діяльності. Це означає наявність можливостей самостійного розпорядження всім, що знаходиться в його власності. У той же час використовувати всі ці ресурси органи місцевого самоврядування повинні з метою виконання суспільних функцій. У зв'язку з цим форми розподілу результатів господарської діяльності суспільні за своєю природою. Саме в цьому виявляється суспільний характер міською господарства, оскільки мешканці є водночас замовниками послуг місцевого самоврядування і колективом власників міського майна.

З іншого боку, органи управління міським господарством виступають у ролі підрядчика, який виконує державні функції, що оплачуються державою. Перш за все це стосується функцій, виконання яких неможливе централізованими державними структурами. Наприклад, облік руху населення і власності, організація повсякденних контактів з населенням стосовно питань, віднесених до відання держави (соціальне забезпечення та ін.). На підставі економічних категорій міське господарство відрізняється від державного досить широкими правами у сфері виробничої діяльності і перш за все в сфері розпорядження власними ресурсами, а від приватного господарства - суспільним характером використання результатів діяльності.

Міське господарство має декілька рис, що відрізняють його не тільки від державних, а й інших господарських структур:

- продукція, що виробляється, має характер послуг, обсяг і якість яких визначаються замовником - населенням;
- виробництво і споживання продукції або повністю збігаються за часом, або мають незначний розрив, що, у свою чергу, потребує високого ступеня оперативності управління виробництвом послуг;

- кожна з галузей міського господарства не здатна замінити іншу;
- послуги міського господарства мають місцевий характер;
- відомча розрізненість підприємств міського господарства.

Як невід'ємна частина народного господарства міське господарство тісно пов'язане з його галузями, особливо з промисловістю. Взаємозв'язок міського господарства і промисловості виявляється в наступному:

- розміри міського господарства і темпи його розвитку визначаються, в основному, чисельністю населення і її зростанням, які, у свою чергу, залежать головним чином від розмірів і темпів розвитку промисловості міста. Промисловість є основним містоутворювальним чинником, що породжує нові міста та селища і визначає їхнє зростання;
- міське господарство розвивається на базі розвитку промисловості, бо саме промисловість забезпечує його різноманітними матеріалами її обладнанням;
- діяльність підприємств міського господарства забезпечує нормальну роботу промислових підприємств. Добре, упорядковане житло, чітко працюючий, швидкий і зручний пасажирський транспорт, лазні, пральні та ін. - все це безпосередньо впливає на продуктивність робітників, які зайняті в промисловості.

Міському господарству притаманні такі особливості: різноманітність галузей і видів підприємств; місцевий характер; органічний взаємозв'язок підприємств; зв'язок більшості підприємств з певною територією; велика розкиданість споруд по території міста; специфічність зв'язку виробництва і споживання.

Оскільки головне завдання міського господарства полягав в безпосередньому обслуговуванні матеріально-побутових і культурних потреб населення, відповідні елементи міського господарства мають бути максимально наближені до споживачів. Саме тому ми маємо розгалужені по міській території інженерні мережі, за допомогою яких підприємства міського господарства

доставляють до житлових будинків та інших споруд воду, газ, тепло, електроенергію, відводять від них стічні води.

При важливості основних характеристик, що визначають міське господарство, не слід ігнорувати низку чинників, які суттєво впливають на формування господарських та управлінських систем міста, а саме:

*Природні умови:* мають великий вплив на формування систем господарського життя та спосіб життя населення даної території. Природний фактор прискорив процес поділу праці, розвиток товарного виробництва в Східної Європи, привів до боротьби міст за свої права. Даний чинник відіграє важливу роль у розвитку сучасного міського господарства. Розташування споруд на території міст (мережі, підстанції, повні споруди) не може бути проведено без урахування природних умов.

Формування міського господарства не може відбуватися без впливу *внутрішніх і зовнішніх умов*. Перш за все це традиції державного будування, чинники, пов'язані з особливістю співвідношення впливу різних груп населення на процес становлення державної і міської влади.

Міське господарство основним своїм завданням проголошує досягнення високого рівня міського благоустрою, в тому числі міського населення. Господарча діяльність складається з багатьох чинників – матеріальних, фінансових, кадрових, залежить від збирання податків і компетенції органів місцевого самоврядування, які і виступають головним критерієм при виборі муніципалітетом моделі ведення міського господарства: муніципалізація, муніципально-підрядна і муніципально-рентна, муніципально-концесійна, концесійна. Ці моделі розрізняються за ступенем втручання органів місцевого самоврядування в господарську діяльність. Максимальне втручання - коли останні стають, власне кажучи, власниками міських підприємств. Мінімальне втручання припускає концесію – коли органи місцевого самоврядування на договірних умовах надають, право приватній особі управляти підприємством. У сучасній світовій практиці найбільш поширеними є такі моделі муніципального



господарства:

- *муніципально-рентна*, яка припускає, що основний тягар з обслуговування інтересів населення і вирішення питань місцевого значення несуть органи місцевого самоврядування, для чого їм надається можливість бути повноправним суб'єктом, який господарює на власній території, іншими словами, органи місцевого самоврядування використовують як методи управління, так і методи господарювання;
- *комунально-рентна*. Дана модель відрізняється тим, що передбачає участь органів місцевого самоврядування у сфері використання ресурсів території і в її розвитку через надання обмежених прав у фінансово-кредитній діяльності та права ресурсної ренти. Тобто податки з населення і виробника продукції та послуги на території міста доповнюються можливістю використання міської власності для одержання рентних платежів. Іншими словами, допускається управління міською власністю;
- *комунальна* модель, при якій доходи органів місцевого самоврядування складаються з податків на доходи населення. Господарську діяльність тут ведуть в основному приватні підприємства.

Остання модель - *комунальна* - існує в найбільш благополучних країнах Західної Європи, де права органів місцевого самоврядування на ведення господарчої діяльності обмежені. Недостатність ресурсів для виконання завдань, покладених на місцеве самоврядування, доповнюється державою.

Існування тієї чи іншої моделі залежить від великої кількості чинників, головними з яких є:

- обсяг компетенції органів місцевого самоврядування, визначений законодавством;
- наявність і характер основних ресурсів території;
- наявність кваліфікованих кадрів в органах місцевого самоврядування і міських підприємств;

- податкоспроможність населення.

Виходячи з перерахованих чинників, формується конкретний вид міського господарства.

Місцеве самоврядування України, як і більшості країн пострадянського періоду, сьогодні схиляється до реалізації муніципально-рентної моделі ведення міського господарства.

При розгляді поняття "міське господарство" доречно внести необхідне доповнення стосовно України, яке є актуальним і для всіх країн пострадянського простору. Одного загальноприйнятого визначення поняття "міське господарство" ще недостатньо, оскільки використання тих самих термінів має власне значення навантаження. Причина полягає в історичних умовах формування міського (муніципального) господарства нашої держави. Жовтнева революція 1917 р., знищивши приватну власність і поклавши початок одержавленню всієї власності, заклала підвалини іншої системи господарських і цивільних відносин. Оскільки всі засоби, майно і земля стали державними ("загальнонародними"), співтовариства населених місць перетворилися в "осередки" єдиного народногосподарського плану, що управляються зверху: їм пропонувалися всі умови життєдіяльності, розподілялися централізовані ресурси. І хоча назва "комуна" залишилася, з її змісту зникло найголовніше - господарська самостійність. Радянська "комуна" - адміністративно-примусове (пропискою) політичне об'єднання громадян, позбавлених власності. Муніципальне (міське) господарство втратило цілісність й індивідуальність і виявилось "розпиленням" на галузі, прив'язані до центральних відомств. Житлова галузь - до Міністерства житлово-комунального господарства, міський автобус, тролейбус, метро - Міністерства автомобільного транспорту (Мінавтотранс), міська торгівля - Мінторгу, міські фінанси - Мінфіну, міське планування - до Держплану. Комунальне господарство виявилось зведене до проблеми транспорту, доріг, будинків і каналізації. Благоустроєм стали називати прибирання вулиць і вивіз сміття, озеленення, оформлення фасадів будинків і

виготовлення малих архітектурних форм (крамнички, вази у скверах тощо). Освіту, соціальне забезпечення й інші соціальні функції вилучили з компетенції комун, передавши їх у відання відповідних центральних відомств.

На сучасному етапі відбувається поступове роздержавлення міських підприємств, передача їх у власність органам місцевого самоврядування.

Розглянемо *методи ведення міського господарства*. Під методами ведення міського господарства розуміється діяльність, міста (в особі міської влади), заснована на праві створювати й управляти різними об'єктами комунального господарств, публічними службами (підприємствами), а також встановлювати обов'язкові для виконання норми і правила господарської діяльності. Методи будь-якої діяльності повинні бути різноманітними. Однак усі вони своїм об'єктом мають виробничі колективи або окремих членів.

Як вже зазначалося, муніципальне управління має двоїсту природу, що виявляється і при виборі засобів і методів (табл. 2.1) муніципального управління. Адже суб'єкти міського управління в особі міських органів влади впливають на широкий спектр різних об'єктів управління, і методи управління повинні відповідати потребам управлінських структур для виконання повноважень.

Характерними рисами методів управління є:

- врахування впливу суб'єктів управління на відповідні об'єкти управління;
- використання засобів реалізації компетенції як управління;
- метод управління виступає як певна можливість вирішення управлінських завдань, що виникають перед суб'єктом управління;
- методи управління містять у собі, у відповідному обсязі, відображення інтересів суб'єкта управління;
- вибір конкретних методів управління і впливу прямо залежить не тільки від особливостей суб'єктів управління, але насамперед, від особливостей самого управління.

Слід розрізняти:

- власне методи управління - методи управлінського впливу;
- методи організації роботи апарату управління, які мають виключно апаратний масштаб застосування і призначення;
- методи вдосконалення окремих управлінських дій, тобто методи процедурного характеру.

Таблиця 2.1- Класифікація методів управління

Формат кваліфікації	Види
Вплив на керований об'єкт	Прямі Побічні
Умови організації	Загальні Локальні
Характер прийняття рішень	Одноосібні Колективні Колегіальні
Важкість ситуації	Універсальні Специфічні
Термін впливу	Довгострокові Короткострокові
Частота повторення	Повторювальні Одноособові
Цілеспрямованість	Стратегічні Тактичні
Характер впливу на керований об'єкт	Правові Адміністративні Економічні Соціально-політичні

Наступний критерій, за яким проходить класифікація управлінських методів, впливає із засобів реалізації управлінських завдань і функцій.

З безлічі класифікаційних варіантів, як правило, найбільш поширеним є виділення двох груп методів, а саме: прямого впливу (адміністративні, правові) і непрямого впливу (економічні, соціально-політичні). Характер методів прямого і непрямого управлінського впливів наведено в табл. 2.2. Окрім суто управлінських методів, у міському управлінні застосовуються методи

економічного спектру, муніципального менеджменту.

Таблиця 2.2 - Риси методів управлінського впливу.

Риси методів управлінського впливу	
Прямого впливу	Непрямого впливу
Прямий вплив на волю	Керівний вплив здійснюється опосередковано, через створення ситуації, що зацікавлює у виконанні потрібних дій, через інтереси, потреби
Директивність, наказовий характер	Управлінські акти надають право і наділяють повноваженнями здійснення певних дій
Однозначність команд, що як правило, не залишають об'єкту управління можливості вибору варіантів дій і зобов'язують діяти в певних межах	Об'єкт управління має можливість вибору декількох варіантів дій
У зв'язку з розмаїттям управлінських ситуацій і через однозначність директивних норм і вказівок, останні видаються у великій кількості для того, щоб найбільш повно регулювати і впливати на діяльність управління	
Наявність великого апарату, який регулює виконання розпоряджень	
Широке застосування позаекономічного примусу	

*Нормативний метод*, який допускає обґрунтування найважливіших знань і прогнозів соціально-економічного розвитку адміністративно-територіального утворення системою норм та нормативів, які враховують місцеві особливості;

*балансовий метод* дозволяє обирати раціональні та зважені співвідношення розвитку господарських галузей міста. Баланс необхідний для розробки економічного обґрунтування розміщення окремих підприємств, і балансові розрахунки надають можливість оцінювати доцільність нового будівництва і визначити його потужність;

*метод системного аналізу* розглядає зв'язки і цілісність складних систем, дає змогу поетапного аналізу ситуації, починаючи зі встановлення мети, визначення завдання, формулювання наукової гіпотези, всебічного вивчення особливостей оптимального розміщення будь-якого виробництва. Критерієм оптимальності при застосуванні системного аналізу є ефективність обслуговування населення;

*програмно-цільовий метод*, який спрямований на реалізацію цільових завдань розвитку адміністративно-територіальних утворень;

використання *економічно-математичних моделей* і сучасної обчислювальної техніки дозволяє з мінімальними витратами праці та часу обробляти величезні масиви вхідних даних, вибирати оптимальні рішення відповідно до поставленої мети.

Комплексність використання перерахованих методів для місцевої влади стає запорукою оптимального розвитку територіального утворення.

### **Питання до самоконтролю**

1. З наукової точки зору визначіть зміст міського господарства.
2. Наведіть поняття муніципальної власності.
3. Назвіть основні джерела існування міської власності.
4. Назвіть основні характеристики, що визначають міське господарств.
5. Назвіть моделі ведення міського господарства.
6. Назвіть критерій, за яким проходить класифікація управлінських методів.
7. Наведіть класифікацію методів управління.
8. Визначіть риси методів управлінського впливу.

### **ТЕМА 3. ОСНОВНІ НАУКОВІ МЕТОДИ В ДОСЛІДЖЕННІ ПРОЦЕСУ УПРАВЛІННЯ. ЗАГАЛЬНІ, КОНКРЕТНІ Й СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ ПРОЦЕСУ УПРАВЛІННЯ**

На теперішній час мешканці міст складають понад 40% населення світу. Розрахунки експертів ООН і Всесвітнього банку показують, що до 2050 р. понад 80 % людства стане міським, і якщо більшість буде городянами, то значення урбанізації, а разом з цим ефективного міського управління зросте надзвичайно. У міру того як урбанізовані території стануть превалювати у ХХІ ст., збільшиться як кількість міст і їхні розміри, так і методи і напрямки управлінської діяльності. Міст-мільйонників у 1900 р. було всього 11, а в 1990 р. їх вже налічувалося 105, а очікуване зростання до 2015 р. сягає цифри 248. Мегаполіси з населенням понад 10 млн. чоловік досягнуть раніше не бачених розмірів.

Під час активних світових дискусій з питань урбанізації стає зрозумілим, що не міста як такі несуть у собі проблемність, а цілий комплекс пов'язаних з ними проблем. Враховуючи низку чинників, таких як стрімке збільшення міського населення, високий рівень злочинності, забруднення навколишнього середовища, брак ресурсів для програмної децентралізації і політичних перетворень, урбанізовані території слід віднести до потенційно вибухонебезпечних зон світового простору.

Дослідження урбанізованих територій по всьому світу вказують на те, що в основі невдалих спроб міських адміністрацій вирішити проблеми зростаючого населення лежить слабкість управління. Для того щоб покращити умови існування в містах, міським адміністраціям необхідні нові ресурси і політична легітимність. Міста повинні управлятися таким чином, щоб самі мешканці міста були здатні повною мірою брати участь у прийнятті рішень, які мають вплив на їхнє життя.

#### **Характеристика муніципального управління як наукової дисципліни**

*Муніципальне управління* - наукова дисципліна, що вивчає керування місцевими співтовариствами як соціально-економічними системами. У рамках загальновизнаної в даний час державно-суспільної теорії муніципальне управління як вид керування тотожне місцевому самоврядуванню як формі

народовладдя.

Під *місцевим співтовариством* розуміється об'єднання громадян, які проживають на території муніципального утворення, розпоряджаються муніципальною власністю, місцевим бюджетом і мають загальні інтереси. Ці інтереси знаходять вираження в самостійному рішенні питань місцевого значення, причому відповідальність за цей процес несе дане об'єднання громадян.

Головним об'єктом для розглянутої галузі наукового знання служать муніципальні утворення - міста, сільські поселення, муніципальні райони.

До питань, що перебувають у веденні муніципального управління як наукової дисципліни, слід віднести:

- поглиблене вивчення муніципального утворення (міста, району й т.д.), його природно-ресурсного потенціалу, історичних, демографічних особливостей, рівня економічного розвитку;
- побудова системи управління, найбільш прийнятної і ефективною для кожного муніципального утворення;
- розробка уставів муніципальних утворень і системи контролю над їхнім дотриманням;
- формування механізму фінансово-економічного забезпечення муніципального утворення та ін.

Питання, розв'язувані муніципальним управлінням як видом діяльності:

- контроль над використанням природних ресурсів муніципального утворення, охорона природи, санітарний нагляд;
- утримання систем енерго-, паливо-, водопостачання, благоустрій;
- створення виробничої і соціальної інфраструктури, забезпечення її життєдіяльності;
- збереження пам'ятників історії й культури;
- забезпечення належного рівня побутового й культурного обслуговування



населення, створення на місцевому рівні необхідних умов для роботи підприємств сфери послуг, торгівлі;

- забезпечення зайнятості населення;
- підвищення фінансово-економічної самостійності муніципального утворення;
- збереження єдиного економічного простору в Україні;
- формування регіонального ринку й т.д.

Основна *стратегічна мета* муніципального керування - створення органів влади, які змогли б забезпечити збереження регіону й країни як цілісної системи.

На сьогоднішній день перед муніципальним управлінням як науковою дисципліною стоять наступні завдання:

1. розробка типових нормативних документів, що містять механізм реалізації нової системи місцевого самоврядування, в тому числі фінансово-бюджетний механізм - для муніципальних утворень;
2. методичне забезпечення аналізу рівня соціально-економічного розвитку муніципальних утворень;
3. створення інструментарію, необхідного для прогнозування розвитку об'єктів місцевого самоврядування, і методичних документів щодо керування ними;
4. удосконалення організаційної структури органів місцевого самоврядування з обліком ринкових відносин;
5. визначення основних напрямків і розробка конкретних заходів щодо перебудови системи місцевого самоврядування[23].

Для цього потрібно виконати наступні умови:

- на основі укладених договорів розмежувати функції й сфери господарювання між місцевими органами управління й органами вищестоящего рівня,
- досягти послідовної концентрації в системі місцевих органів влади

повноважень і ресурсів, що вимагаються для нормального розвитку соціальної й виробничої інфраструктури місцевого господарства,

- забезпечити найбільш повний розвиток міжгалузевої взаємодії всіх місцевих об'єктів управління, розташованих на території міста, району, організувати горизонтальну координацію діяльності,
- гарантувати організаційну й економічну самостійність міста, району, інших населених пунктів у вирішенні загальних проблем соціального й економічного розвитку регіону,
- зміцнити фінансово-господарську систему муніципального (міського, районного) самоврядування, розширити ініціативу місцевих органів влади й забезпечити широку участь населення у вирішенні місцевих питань через референдуми, збори та ін.,
- змінити зміст управлінської діяльності таким чином, щоб домогтися комплексного вирішення місцевих проблем соціально-економічного розвитку. Для цього слід організувати широку мережу маркетингових служб, єдиний інформаційно-комерційний центр при місцевій адміністрації, здатний вирішувати основні завдання становлення ринкової економіки. Повинні одержати розвиток інноваційна інфраструктура муніципального утворення, створюватися консультаційні центри, лізингові підприємства на територіально-міжгалузевій основі та ін. [23].

### **Методи муніципального управління як наукової дисципліни**

Дослідники, що працюють у рамках тематики муніципального управління як наукової дисципліни, використовують комплекс загальнонаукових методів, найважливішими з яких є методи: нормативного, балансовий, системного аналізу, економіко-математичні, статистичні (вирахування індексів, кореляційний аналіз) та ін.

*Системний аналіз* - це метод, що розглядає зв'язки й характеристики цілісності складних систем. Управління на основі системного методу має на

увазі три етапи:

- визначення сфери, області й масштабу діяльності суб'єкта керування;
- проведення безпосередньо системного аналізу;
- розробка альтернативних варіантів вирішення певних проблем і вибір оптимального варіанта.

Системний аналіз особливо важливий при вирішенні управлінських завдань. У муніципальному управлінні застосовують і специфічні методи, що являють собою сукупність способів і засобів впливу керуючого суб'єкта на об'єкт керування і діляться:

- на організаційні (організаційно-стабілізуючі, розпорядницькі й дисциплінарні) методи керування - це система впливу на організаційні відносини для досягнення конкретної мети;
- економічні методи керування - це сукупність дій (використання фінансово-цінових важелів, складання прогнозів, створення економічних стимулів, фінансово-економічних норм і нормативів та ін.) з формування певних економічних умов для вирішення поставлених завдань;
- соціально-психологічні методи керування - способи впливу, засновані на використанні особистісних соціально-психологічних факторів (характеру муніципального службовця, його здібностей, темпераменту й т.д.). Сюди ж відноситься й створення певної суспільної думки й резонансу з використанням ЗМІ.

### **Інформаційні технології у муніципальному управлінні**

Кінець XX - початок XXI ст. характеризується зростаючою роллю інформатизації в суспільстві. Інформаційні технології відіграють і будуть відігравати все більшу роль у досягненні стратегічних цілей адміністративно-територіального утворення. Ефективність наведених раніше напрямків не в останню чергу залежить від інформації і інформаційних технологій. Застосування останніх стає необхідним у різних сферах міської діяльності: при

управлінні окремими господарськими комплексами, при підготовці кваліфікованих фахівців, при безпосередньому інформуванні мешканців про стан і проблеми міста. Інформаційні технології зменшують обсяг паперової документації і полегшують подальшу роботу з документацією.

Будь-які рішення, що приймаються, потребують обробки великого масиву інформації, яка стає головним аргументом у визначенні компетенції сучасною управлінця, виборі стратегії, системи управління містом. Досвід старої системи поступається новим можливостям: володіти достатнім рівнем інформації для управління як малими, так і великими формами. Використання своєчасних, точних, достовірних даних, що стосуються діяльності того чи іншого об'єкта, стає запорукою успіху в досягненнях стратегічних цілей в муніципальній управлінській діяльності.

Інформаційні технології не виникли одразу, а існують досить тривалий час, породжуючи різні варіації: "інформаційні і комунікативні технології", "комп'ютерні інформаційні технології" та ін. Тут під інформаційними технологіями мається на увазі інтеграція комп'ютерів, електронної інформації і міської, муніципальної управлінської діяльності.

Основними причинами недостатнього розвитку і звідси - не завжди раціональної побудови існуючої системи інформатизації ресурсів міста є:

- перевага відомчого функціонально-орієнтованого підходу до побудови інформаційних баз даних;
- відсутність на регіональному і муніципальному рівнях єдиних методологічних, технологічних і організаційних принципів і підходів, закріплених відповідними нормативно-правовими документами;
- складність забезпечення цілісності і вірогідності інформації з об'єктів міської інфраструктури. Та сама інформація подається в різних місцях без усякого регламенту і встановлених прав на зміну і використання;
- відсутній єдиний орган, що координує всю діяльність з інформатизації;
- низький рівень комп'ютерної грамотності населення;

- недостатньо розвинена програмно-технічна і телекомунікаційна база інформатизації міста.

Існування розвинутої інформаційно-комунікативної інфраструктури міського середовища сьогодні - це вже не необхідність, а невід'ємна умова ефективного управлінського процесу.

Перший крок на шляху інформатизації - наявність інформаційно-аналітичних центрів у рамках різних структур, підрозділів соціальної сфери. Наступний - створення міської міжвідомчої інформаційної системної мережі. Основна мета - інтеграція інформаційних ресурсів шляхом створення банків даних документованої інформації й отримання на їхній основі аналітичних даних про хід реалізації соціальних, міських програм.

Потреба в розробленні та застосуванні ефективних і адекватних до сучасності комп'ютерних програм і технологій сьогодні зростає, тому створення міжвідомчих інформаційних мереж обумовлено низкою чинників, першорядними з яких є:

- інформатизація, збільшення ролі інформаційного забезпечення при прийнятті управлінських рішень;
- багатofакторність і різноманіття соціальних проблем погребують негайного вирішення.

"Національна програма інформатизації України", "Концепція формування і функціонування інформаційно-аналітичної системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування", "Пропозиції щодо структури, порядку формування та використання системи інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України і органів державної влади" визначають інформатизацію як процес створення і розвитку інформаційної структури для широкомасштабного впровадження новітніх методів і засобів збору й обробки даних, необхідних в усіх сферах міської діяльності. Рішення, що приймаються, потребують обробки величезних масивів інформації. Для ефективності обміну інформацією співробітники адміністрації здійснюють інтеграцію інформаційних ресурсів у

рамках єдиної муніципальної інформаційної системи. У цій сфері робота проводиться за такими чотирма міськими підсистемами:

- населення;
- господарюючі суб'єкти;
- житловий фонд і інженерні комунікації;
- міські землі.

Кожна з цих підсистем встановлює свої правила збору, обробки, збереження і використання інформації. Кожна організація вирішує проблеми інформаційного забезпечення своєї галузі самостійно, без взаємодії з іншими, що виключає можливість дії чинника взаємовпливу, відображення динаміки проблемних змін в тимчасовому відрізку. За таких обставин інформація не може бути повною і об'єктивною, що ускладнює її аналіз і прийняття управлінських рішень.

Здійснити інформатизацію в цілому "згори - вниз" неможливо. Це пов'язано з тим, що головне завдання інформатизації - забезпечення органів управління, місцевого самоврядування та інших суб'єктів життєдіяльності своєчасною, достовірною, повною інформацією - можливо лише при зверненні до джерел первинного зародження інформації і тільки після цього оперувати нею в інтересах користувачів будь-якого рівня. Саме з цього випливає особлива роль місцевого рівня інформатизації. Без ефективної, комплексної інформатизації окремих крупних адміністративно-територіальних одиниць неможлива реалізація програм інформатизації держави.

Системи інформаційної підтримки прийняття управлінських рішень повинні мати дані, чітко прив'язані до просторово-часової шкали. Управляти містом по частинах (галузях і окремих територіях) неможливо - необхідний комплексний підхід. Одним з головних правил організації інформаційної роботи місцевого виконавчого органу влади є його інформаційна відкритість, тим більше, що вона є елементом державної інформаційної політики.

Головною метою інформатизації харківського мегаполісу є створення

умов для прискорення процесів ринкової трансформації економіки, забезпечення розвитку соціальної (комунальної) сфери, покращання якості управлінських послуг, ефективного управління містом. У 2002 р. для цього було створено комунальне підприємство "Міський інформаційний центр"[5].

Для вирішення завдань муніципального управління об'єктами міської інфраструктури використовуються такі системи:

- Інформаційно-аналітичні системи (ІАС). Основними чинниками розроблення загальноміської ІАС є принципи спадковості, поступовості й неперервності, якісного вдосконалення, підтримки стратегії програмно-цільового управління, принцип багатоаспектної інтеграції, раціональної уніфікації, раціональності організаційної побудови.
- Спеціалізовані геоінформаційні системи (ГІС). Метою муніципальних геоінформаційних систем є підвищення ефективності діяльності міської адміністрації і муніципальних служб - тепломережі, міські електромережі, міськводоканалу та ін., розвиток системи міського самоуправління, отримання додаткових джерел надходжень в міський бюджет шляхом використання сучасних інформаційних технологій побудова інформаційно-графічних (візуальних) баз даних (муніципальних геоінформаційних систем).

У рамках муніципальних геоінформаційних систем (МГІС) передбачається вирішення широкого кола завдань у сфері інженерних мереж, (рис. 4.8). у сфері обліку нерухомості, обліку земель, в управлінні муніципальним господарством. Перевага організації МГІС у вигляді комплексного електронного кадастру землі, нерухомості, інженерних мереж і споруд полягає, зокрема, у переході на якісно новий рівень контролю за оперативним і безперебійним функціонуванням усього комплексу міського організму як єдиної системи інженерних мереж і споруд міста і підвищення вірогідності інформації.

- Інтегрована інформаційно-аналітична система (ПАС) або загальноміська інформаційна система, яка належить до класу складних організаційно-технічних комплексів. До складу ПАС відносять компоненти, розподілені за

територіальним, галузевим і функціональним принципами. Вона базується на принципах багатоаспектної інтеграції і реалізує:

- локальні інформаційно-аналітичні функції;
- розподілені інформаційно-аналітичні функції;
- інтеграційно-конструкторські функції;
- документообіг [6].

Регіональні інформаційні центри стають надбудою для створення ефективної державної інформаційної системи. Більшість нормативно-правових, організаційних і методологічних питань інформатизації мегаполісу мають вирішуватися на загальнодержавному рівні.

Як ніколи раніше, сьогодні відчутна необхідність створення моделі єдиного інформаційного простору муніципальної сфери управління, єдиної міжгалузевої інформаційної системи. Процес інформатизації не повинен розглядатися як пріоритетна альтернатива, а лише як невід'ємна частка процесів розвитку за всіма галузями життєдіяльності міста. Інформування населення про діяльність муніципальних органів влади в Україні знаходиться у стадії становлення. Поки що функція місцевої влади в законодавстві тільки декларується як обов'язок, але механізми надання інформації ще не визначені. Має бути розроблено і затверджено коло питань, які обов'язково повинні піддаватися гласності, що дозволить звести до мінімуму маніпулювання інформацією про діяльність муніципальних структур і в той же час зробить реальним право кожного громадянина контролювати роботу муніципальних органів управління, і тим самим безпосередньо впливати на події в місті, будувати власними силами комфортне життєве середовище.

Отже перспективи міського розвитку тісно пов'язані з типом управлінських і організаційних засобів, які застосовуються різними суб'єктами для досягнення своїх цілей.

*До нових засобів міського управління можна віднести розроблення:*

- концепції розвитку, спрямованої на формування ситуаційного уявлення про



конкретне місто з виділенням проблемного ядра і стратегічних напрямків діяльності; міської політики як засобу погодження різних цілей та інтересів міських суб'єктів, спрямованих на подолання дефіциту ресурсів;

- міських програм, що дозволяють узгоджувати діяльність щодо вирішення ключових проблемних ситуацій одночасно і паралельно, немовби віялом;
- загальноміських проєктів, що концентрують ресурси за точно визначеним напрямком діяльності.

При розумінні важливості освоєння нових управлінських засобів, міські адміністрації в процесі підготовки вирішення стикаються зі сформованою системою переваг, за якою рішення поточних господарських завдань є більш важливішим, ніж перспективних.

У практику управління адміністративно-територіальним утворенням проникають *методи кількісної оцінки результатів*, зокрема оцінювання ефективності - відношення результатів до витрат; результативності - відношення фактичного результату до планованого та економії - відношення планованих витрат до фактичних.

У процесі формування нової моделі управління видозмінюються процедури контролю. Замість тотального бюрократичного контролю, який мав місце за часів Радянського Союзу і на початку незалежності України, приходить контроль з боку населення, споживачів послуг регіонального управління, що здійснюється як безпосередньо, так і за допомогою суспільних організації і засобів масової інформації. В умовах децентралізації управління контроль повинен бути більш ретельним і всеохоплюючим (чим більша децентралізація, тим більш ретельним має бути контроль). Він повинен наближатися до безпосередніх виконавців і значною мірою здійснюватися ними самими.

*Загальна мета системи управління* полягає в тому, щоб задовольнити запропоновані вимоги. Реалізація цієї мети пов'язана з досягненням низки внутрішніх цілей системи - розвитку, функціонування, ефективності, соціального забезпечення.

Інші акценти управлінської діяльності зміщуються, зокрема центр тяжіння переноситься з виміру витрат на вимір результатів. Традиційно в державному, міському управлінні увага концентрувалася на питанні, скільки витрачено коштів, при цьому зміна реального результату залишалася в тіні. При нових підходах до управління основна увага переноситься на постановку цілей і завдань вироблення інструментів їхнього досягнення, вимір та моніторинг результатів, оцінка ефективності.

### **Питання до самоконтролю**

1. Назвіть фактори, що визначають особливості муніципального управління.
2. Охарактеризуйте процес муніципального управління.
3. Назвіть риси, що визначають зміст принципу самостійності місцевого самоврядування.
4. Які напрямки перебудови системи місцевого самоврядування в сучасних умовах?
5. Як у даний час в Україні змінюється зміст управлінської діяльності на муніципальному рівні?
6. Охарактеризуйте значення муніципального управління як наукової дисципліни.
7. Які завдання муніципального управління як виду діяльності?
8. Які завдання муніципального управління як наукової дисципліни?
9. Що становить методологічну основу муніципального управління?
10. Назвіть методи, які використовуються наукою муніципального управління.

#### **ТЕМА 4. ВИВЧЕННЯ ПРИНЦИПІВ І ФУНКЦІЙ УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЯМИ. КЛАСИФІКАЦІЯ ОСНОВНИХ ПРОБЛЕМ. ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ЦИХ ПРОБЛЕМ І НАСЛІДКИ ПОВ'ЯЗАНІ З НИМИ**

Конституційні перетворення, що відбуваються в Україні, а саме реформування політичної системи, яка допускає перерозподіл повноважень між центральними органами державної влади, неминуче веде до реформування органів управління на місцевому рівні. Існуюча на сьогодні територіальна організація влади сама по собі не в змозі ефективно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку територій. Такі перетворення слід проводити від низу до верху. Одним з ключових моментів є створення територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування, дієздатність якого знаходиться в безпосередній залежності від ефективної системи міського господарства.

##### **Проблеми міського управління**

Дослідження міських зон, які проводяться в різних країнах світу, свідчать, що до проблем, які потребують негайного вирішення, відносять:

- відсутність міської політики, побудованої на стратегічному аналізі виявлення пріоритетів. Деякі великі світові міста та їхні агломерації дотепер залишаються некерованими або слабо керованими з боку міського самоврядування. Як відзначалося на всесвітніх форумах ООН з проблем міст, з 2300 великих міст тільки 22 можуть пишатися добре налагодженою практикою управління, в їх числі Париж, Відень, Стокгольм і деякі інші [23];
- домінування відомчої вертикалі управління територією. Відомча і галузева розрізненість;
- монополізування міського управління місцевою адміністрацією. Мешканці не відчують себе суб'єктами управління містом. Більшість державних чиновників, планувальників і оглядачів до цього часу не можуть

примиритися з ідеєю широкої участі громадян у процесі прийняття рішень. Ефективність роботи міського уряду залежить від успішного вирішення численних мікропроблем, які часом випадають з поля зору;

- нерозвиненість громадського руху. Суспільні утворення не є консолідованими, суспільними, масовими рухами, тому що більшість з них не мають відпрацьованої політики, власної стратегії, вони розрізнені, роздроблені за конкретними напрямками діяльності;
- лобіювання різними групами власних інтересів у владних структурах;
- гілки влади переймаються дотриманням власних інтересів, а не інтересів міста. Адміністрація вирішує проблеми міста за рахунок кишені городянина, наприклад підвищення тарифів на комунальні послуги замість пошуку нових джерел інвестицій, субсидування;
- за умови хронічного браку бюджетних засобів муніципалітет не в змозі вирішити проблеми управління містом, якщо не залучить міське співтовариство до процесу прийняття рішень.

На жаль, перелік існуючих міських проблем можна продовжувати і далі. Усунення цих недоліків повинно проводитися в комплексі та шляхом прозорого аналізування й адміністрування із залученням державної та міської громадськості.

В аспекті міських проблем одним з ключових напрямків діяльності місцевої влади на найближчий період стає напрямок "наведення порядку" у всіх сферах управління адміністративно-територіального утворення, тобто пряме скорочення витрат бюджету може бути здійснено за рахунок переведення всіх витрат бюджету на муніципальне замовлення, що розподіляється на конкурсній основі. *Муніципальне замовлення* - угода між органом місцевого самоврядування і підрядчиком про виконання підрядчиком робіт або надання послуг, що фінансуються за рахунок місцевого бюджету.

Необхідні, як мінімум, відповідний структурований підрозділ, система міських соціально-технічних нормативів (мінімальних стандартів, фінансових

лімітів, тарифів), положення і регламент про муніципальне замовлення;

- ліквідація проміжної ланки розподілу бюджетних фінансових ресурсів;
- важливе місце у вирішенні міських проблем повинні посісти системні методи роботи з міською і районною нерухомістю, перш за все у сфері містобудування. Це очевидний резерв підвищення податкової бази й орендних ставок на міську нерухомість, додаткові можливості регулювання інвестиційних процесів;
- необхідним є аналіз і планування в бюджетно-фінансовій сфері як засіб оптимізації бюджетного процесу. Необхідна реорганізація структури управління сферою, залучення в діяльність міської влади програмно-проектних методів управління, відповідних положень і регламентів. У перспективі слід орієнтуватися на роботу з нормативно-розрахунковим бюджетом;
- забезпечення процесів розвитку. Створення структурного підрозділу, що забезпечує формування політики міського розвитку, підготовку і контроль здійснення тактичних (програмно-проектних) і стратегічних концептуальних завдань діяльності міста. Це може бути інформаційно-аналітична служба;
- важливим аспектом вирішення міських проблем є житлово-комунальна реформа. Необхідна цілеспрямована робота з "інвентаризації" мешканців міста. Тільки точна інформація може зробити "адресну підтримку", яка є дійсно дієвим інструментом реформи і не призведе до нового витка соціальної напруженості в місті. Етапність реформи виглядає наступним чином:
  - реорганізація управління,
  - скорочення витрат,
  - модернізація інфраструктури,
  - упорядження плати за послуги;
- необхідна також програма створення міцної системи адміністративно-

розпорядницьких документів міської влади, що регламентують діяльність її підрозділів і цивілізовано організують документообіг. Потрібна свого роду програма "бюрократизації" роботи міської влади, на протигагу домінуючим соціально-корпоративним відносинам;

- ще один резерв - муніципалізація сфери управління містом - полягає в освоєнні співробітниками і структурами місцевого самоврядування повноважень і відповідальності, покладених на них законодавством про місцеве самоврядування. Це спричинить докорінну реорганізацію системи (і структури) міського управління і, відповідно, політичної волі керівників. Насамперед, це стосується бюджетно-фінансової сфери, управління житловою й інженерно-комунальною сферами, міською нерухомістю, включаючи міську землю;
- вирішення проблеми становлення інституту місцевого самоврядування (а це теж очевидний ресурс зростання добробуту міста) пов'язане з діями міської влади в напрямку:
  - лобіювання інтересів міста, району і місцевого співтовариства в органах державної влади;
  - об'єднання зусиль адміністративно-територіальних утворень за регіональними ознаками для вирішення завдань власного нормативно-правового забезпечення, розв'язання загальних проблем повсякденного життя і розвитку;
  - активізації законотворчої ініціативи місцевих співтовариств;
  - активізації процесів становлення територіальних суспільних самоврядувань.

### **Ресурси міського господарства**

Будь-яке міське управління прагне бути ефективним, отримувати максимальні результати при мінімальних витратах, при цьому діяльність у рамках міського господарства повинна забезпечуватися різного виду ресурсами.

Розвиток міського господарства неможливий без закріплення за ним ресурсів, які відповідають виду і обсягу завдань, що стоять перед адміністративно-територіальним утворенням. Саме ресурси території визначають модель і стратегію ведення міського муніципального господарства.

Традиційно під *ресурсами* розуміють деяку сукупність можливостей адміністративно-територіального утворення, розпорядження якими віднесено до компетенції органів місцевого самоврядування. Стосовно господарських відносинь, під господарськими ресурсами, як правило, розуміють матеріальні та нематеріальні показники території, які можуть бути використані в господарській діяльності. Перш за все це природні (земля, надра, водні об'єкти тощо) і матеріальні ресурси.

До матеріальних ресурсів відносять:

- виробничий потенціал (підприємства, інші виробничі потужності), розташований на даній території;
- фінансові ресурси (бюджет, позабюджетні джерела фінансування);
- організаційні ресурси (оргтехніка, оргструктура тощо);
- кадрові ресурси (кваліфіковані службовці, інфраструктура підготовки і перепідготовки кадрів), оскільки господарська діяльність неможлива без основного ресурсу - кадрового потенціалу території.

Розвиток території, господарського комплексу та інвестиційна привабливість багато в чому визначаються наявністю або відсутністю матеріальних ресурсів, оскільки від них залежить ефективність інвестицій, що вкладаються в регіон, вони визначають структуру виробничої діяльності і добробут населення.

До нематеріальних ресурсів відносяться:

- правові ресурси - повноваження, якими наділений господарський суб'єкт за законом, тобто визначений правовий статус, без якого неможливе здійснення господарської діяльності;
- інтелектуальні ресурси - науково-освітні комплекси, технопарки, проекти.

Однак не завжди багатство природних ресурсів міст і регіонів гарантує

успішне залучення до нової глобальної економіки. Брак ресурсів здатне компенсувати суспільне і корпоративне керівництво, якщо є новаторська жилка і необмежена фантазія.

### **Тенденції розвитку нових форм управління міським господарством**

В останні десятиліття XX ст. міський розвиток в Україні відбувався за циклічною моделлю міського зростання в умовах зниження кількості населення і занепаду економічної активності. Визначають чотири стадії розвитку міст:

- урбанізація, що співпадає з концентрацією економічної діяльності;
- субурбанізація, коли великі міста втрачають своїх мешканців на користь муніципалітетів у пригородах. Перехід від урбанізації до субурбанізації пов'язаний із зростанням добробуту населення;
- дезурбанізація, яка означає, що не тільки ядро міста, а й перше коло пригородів втрачає мешканців на користь окремих більш віддалених міст. Дезурбанізація досить часто супроводжується процесом занепаду центру міст;
- реурбанізація, коли міста відроджують свою привабливість, але відновлення економіки супроводжується зростаючою кількістю соціальних проблем. Міська система стає все більш складною, це зумовлює необхідність розроблення цілеспрямованої міської політики, удосконалення системи управління і залучення до цього процесу населення.

Управління міським господарством - це процес оптимізації складного соціально-демографічного, економічного феномену. Об'єкт управління постійно знаходиться під впливом різнорідних, різноспрямованих сил.

В останні 30 - 40 років з'явилася низка тенденцій, які ведуть до кардинального перегляду концепції управління містом.

Світові тенденції міського управління:

- глобалізація виробництва та ринків товарів і послуг – загострення міжнародної конкуренції. У другій половині XX ст. значно посилюлися



процеси глобалізації й інтеграції, великі транснаціональні корпорації почали виходити на національні ринки товарів, організовувати міжрегіональні міжнародні системи виробництва;

- зміна головних дієвих осіб у справі забезпечення економічного розвитку міст і регіонів. Мається на увазі підвищення ролі регіонів в економічному житті держави. Як наслідок, раціоналізація економіки приводить до більш активного залучення приватного сектора;
- ускладнення механізмів управління. Державні кордони сьогодні більш прозорі для фінансових і матеріальних потоків, з'являються нові суб'єкти інвестиційної діяльності. Така діяльність змушує міста самотужки піклуватися про свою інвестиційну привабливість;
- прагнення просунутися у вирішенні класичних міських соціальних проблем, зважаючи на нову соціальну ситуацію міста.

Нова соціальна ситуація міста розкривається при зіставленні колишніх і нових функцій органів місцевої влади.

#### Старі функції:

- виконання законодавчо визначених функцій;
- підтримка інфраструктур і систем життєзабезпечення;
- надання послуг мешканцям міста;
- поточне планування і оперативне керування.

#### Нові функції:

- створення умов для стійкого розвитку міста;
- залучення додаткових фінансових і матеріальних ресурсів;
- зниження витрат у міському господарстві;
- підвищення ефективності управління.

*Головною тенденцією в перегляді концепції управління є децентралізація, а також розширена участь населення у прийнятті рішень, пов'язаних з життям міста.*

Є дві сили, що провокують безпрецедентну децентралізацію державної міської адміністрації:

- суворі макроекономічні рамки, що встановлюються *МВФ* та іншими міжнародними фінансовими організаціями для кожної країни і приватних кредиторів;
- інтелектуальна революція, що відбувається у свідомості експертів і мешканців міста. Її початок відноситься до 1961 р. і знаменується виходом у світ полемічної роботи Джейкобс "Смерть і життя великих американських міст". Проведене в ній мікроетнографічне дослідження відображало неприйняття автором планів міської влади, яка мала намір спорудження швидкісної траси, а отже, знесення району мешкання автора. Джейкобс довела, що мешканці району практично не мали можливості брати участь в обговоренні пропонованих проектів. "Смерть і життя великих американських міст" була занесена до списку обов'язкової літератури з курсу міського планування у США.

*Управління* – це процес встановлення взаємовідносин у часі та просторі, а не формальний вибір результатів і наслідків.

Управління містами сьогодні здійснюється за такими напрямками:

- перехід від тоталітарного до демократичного суспільства;
- виникнення на "соціальному полі" нових гравців: політичних партій, приватного бізнесу, незалежної преси, організацій громадян;
- криза адміністративної моделі управління.

Очевидно, що в процесі переходу до гнучких моделей управління одним з першорядних завдань є розроблення ефективних механізмів функціонування системи життєзабезпечення міста під управлінням органів місцевої влади і органів місцевого самоврядування.

*Під структурою управління* розуміється упорядкована сукупність стійко взаємозв'язаних елементів, що забезпечують функціонування і розвиток організації (у нашому випадку - місцевого самоврядування) як єдиного цілого.

Організаційна структура управління визначається також як форма розподілення та кооперації управлінської діяльності, в межах якої здійснюється процес управління за відповідними функціями, спрямованими на вирішення поставлених завдань і досягнення цілей. З цих позицій структура управління виступає як система оптимального розподілу функціональних обов'язків, прав та відповідальності, порядку і форми взаємодії між органами управління і людей, які працюють і входять до складу системи.

До структури управління висувається безліч вимог. Вони враховуються у *принципах формування системи управління*. Головні з цих принципів можуть бути сформульовані в такий спосіб. Організаційна структура управління повинна, насамперед, відповідати меті та завданням місцевого самоврядування, а отже бути підпорядкованою управлінню і його потребам.

1. Слід передбачати оптимальний поділ праці між органами управління й окремими працівниками, що забезпечує творчий характер роботи і нормальне навантаження, а також належну спеціалізацію.
2. Формування структури управління слід пов'язувати з визначенням повноважень і відповідальності кожного працівника й органу управління із встановленням системи вертикальних і горизонтальних зв'язків між ними.
3. Між функціями й обов'язками, з одного боку, і повноваженнями і відповідальністю - з іншого необхідно підтримувати співвідносність, порушення якої призводить до дисфункції системи управління в цілому.
4. Організаційна структура управління покликана бути адекватною до соціально-культурного середовища, що має істотний вплив на рішення щодо рівня централізації та деталізації, розподілу повноважень і відповідальності, ступеня самостійності й масштабів контролю управлінців-менеджерів.

Практично це означає, що спроби сліпо копіювати структури управління, які успішно функціонують в інших соціально-культурних, економіко-політичних умовах, не гарантують бажаного результату [5].

Організаційна структура повинна застосовувати системний підхід до

організації ефективного управління (рис. 4.1).

Серед напрямків трансформації сучасних моделей і структур управління муніципальним господарством виділимо:

перехід від вузько функціональної спеціалізації до інтеграції у змісті управлінської діяльності;

- децентралізацію, дебіюрократизацію і деформалізацію управлінських функцій;
- скорочення кількості ієрархічних рівнів управління;
- трансформацію організаційних галузевих структур з пірамідальних у горизонтальні, з мінімальною кількістю рівнів між керуючою і виконавчою ланками;
- підвищення ролі інновацій в управлінській діяльності;
- підвищення статусу інформаційного і кадрових ресурсів.

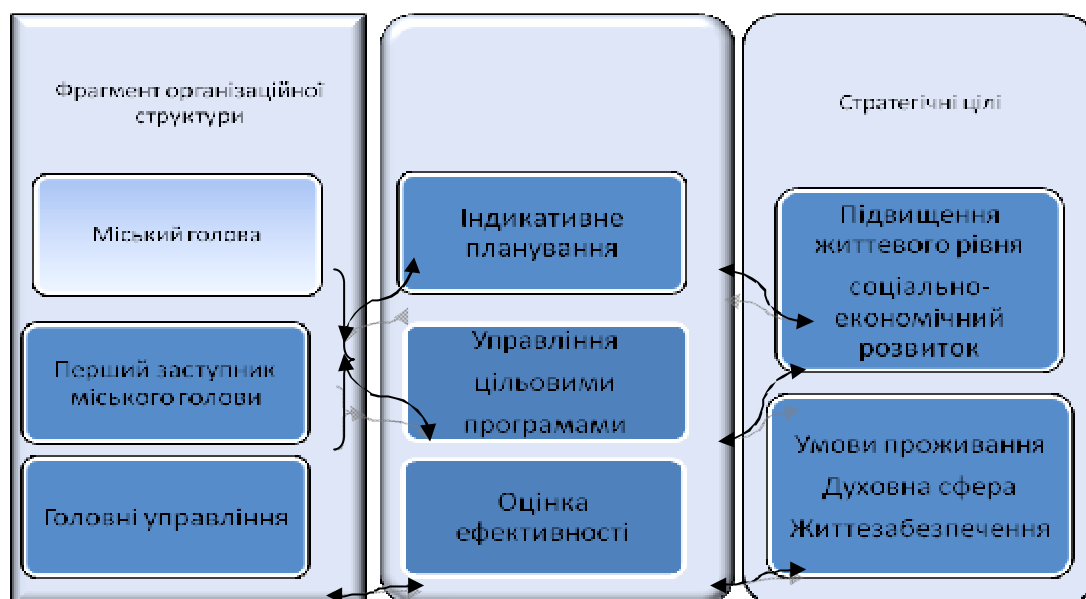


Рис. 4.1 - Схема реалізації системного підходу до організації ефективного управління

На базі міських проблем вирізняють такі підходи в управлінні:

1. Галузевий (відомчий) - міське співтовариство поділено на відомства і галузі,

які фактично ізольовані одна від одної. Дуже часто в одному районі міста не знають, що відбувається в іншому. Галузевий підхід необхідний для виживання і допомоги тим, хто найбільше потребує соціального захисту, для підтримки всієї міської інфраструктури і міського господарства.

2. Адміністративний, який включає:

- формально-бюрократичну організаційну форму управління;
- централізоване прийняття рішень;
- директивну і контролюючу роль місцевої влади;
- управління залежно від ситуації.

3. Проектно-плановий (програмний) - необхідний для розвитку, здійснення прориву, для виходу з тупика. Такий підхід робить місто містом, тобто суб'єктом, який здатен управляти своїм розвитком.

4. Партнерський, який має наступні складові: організаційна форма управління

- партнерська команда під завдання; прийняття рішень на основі партнерства з приводу вирішення конкретних проблем; управлінець - фасілітатор, антрепренер, посередник; сполучення стратегічного і бізнес-планування; роль людського ресурсу - кадри під завдання і проблему.

Будь-яка управлінська діяльність сполучена з етапністю її здійснення і видами управлінських рішень, які приймаються.

Управлінська діяльність здійснюється за такими етапами:

- аналітичний - аналіз проблеми, визначення можливих шляхів вирішення;
- постановка завдання - виділяються пріоритети діяльності;
- прийняття управлінського рішення - встановлення технології і алгоритму вирішення завдання, кінцевого і проміжного результатів;
- виконання рішення - конкретна діяльність з реалізації управлінського рішення;
- оцінювання результатів - аналіз результатів діяльності, підготовка до чергового аналітичного етапу і нового циклу.

Отже при побудові структури управління адміністративно-територіальним

утворенням необхідно враховувати той факт, що перелічені етапи повинні бути структурно забезпечені в ході управлінської діяльності. Тобто управлінська структура повинна забезпечити процес формування і виконання управлінських рішень на всіх етапах циклу; комплексність і внутрішню координацію діяльності всіх структурних підрозділів; закінченість і поступовість розвитку.

Взаємодія суб'єкта і об'єкта управління відображена на рис. 4.2.

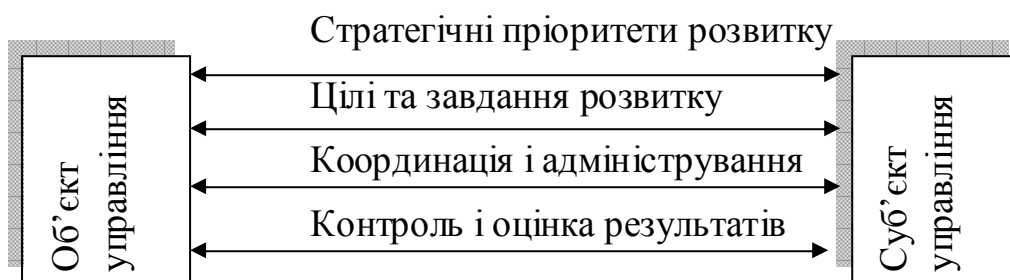


Рис. 4.2 - Взаємодія суб'єкта та об'єкта управління

Ця схема ілюструє, що на різних етапах об'єкт і суб'єкт управління відіграють різну роль. Так, на етапі постановки мети і завдань діяльності визначальними є вивчення потреб об'єкта управління, виділення серед них найбільш суспільно значущих пріоритетів. Тобто, за класичною теорією управління, сутність процесу управління полягає в тому, що суб'єкт управління здійснює повний вплив на об'єкт управління, виходячи з власних цілей. Практично завжди об'єкт можна розглядати як систему, на яку здійснюється вплив і яка повинна в результаті змінити свій стан. Суб'єкт при цьому є зовнішнім відносно системи "об'єкт". Він має певну мету відносно керуючої системи "об'єкт".

Відповідно до цього сформульовані *принципи формування оптимальної управлінської моделі*:

1. Принцип цілеполягання. Будь-яка виконавча структура влади виступає як інструмент реалізації цілей і завдань, які стоять перед органом управління, отже повинна відповідати цим завданням. Саме тому необхідно виділити

функції та завдання, що стоять перед органом влади.

2. Принцип горизонтального поділу функцій і субсидіарності - поділ функцій по горизонталі допускає розмежування їх між органами і посадовими особами одного рівня (подібне вичленовування функцій і закріплення їх за конкретними органами влади визначається населенням адміністративно-територіального утворення і закріплюється у статуті міста); субсидіарність - передача повноважень, ресурсів і відповідальності на більш низькі рівні управління, де ці ресурси будуть використовуватися більш ефективно.
3. Принцип відповідності обсягу і характеру повноважень видам управлінських впливів. Структура управління повинна враховувати наявні в ній методи управлінських впливів. Основні їх види можна поділити на безпосередні та опосередковані, здійснення яких відбувається через регулювання відношень між іншими суб'єктами діяльності.
4. Принцип відповідності форм і методів діяльності завданням і мотиваціям. За видами впливу можна виділити три групи методів:
  - пряме адміністрування - засноване на створенні системи супідрядних елементів, коли головним механізмом впливу виступає санкція за невиконання норм і правил, визначених системою;
  - господарське - управління через функції власника або через регулювання фінансових потоків;
  - індикативне - управління через створення відповідних мотивацій.

В основі вибору - сутнісні характеристики об'єкта або сектора управління. Наприклад, господарські методи управління неможливо використовувати при управлінні сектором територіального господарства, де основною дієвою особою є приватні підприємства. Адміністративні впливи в даному разі також обмежені підзаконними нормативними актами.

Сучасні органи (державної, міської системи) управління застосовують усі форми управлінських впливів. Але сполучення деяких видів управління у межах однієї установи, як правило, призводить або до ігнорування одного з видів, або

до зрушення і підміни одного іншим. Це, в свою чергу, знижує ефективність діяльності установ.

Згрупувавши існуючі сьогодні види і форми управлінських впливів, маємо три їх види (рис. 4.3):

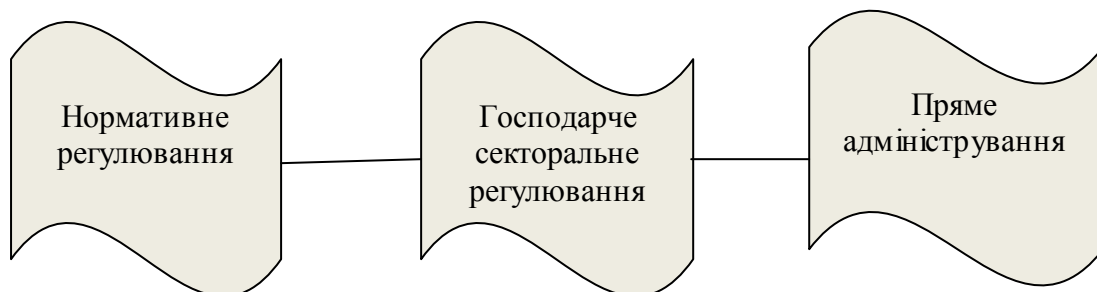


Рис. 4.3 - Форми управлінських впливів

За типом діяльності відомства повинні поділятися на такі види:

- відомства, що здійснюють багатогалузеве (секторальне) управління і використовують у своїй діяльності декілька методів управлінських впливів;
- служби - органи управління, які здійснюють керівництво окремими галузями та використовують в основному методи нормативного регулювання і прямого адміністрування;
- агентства - органи управління, що здійснюють управління майновими і господарськими комплексами в рамках однієї галузі.

Враховуючи специфіку економічного і соціально-політичного розвитку в Україні і ситуацію, що склалася внаслідок цього в системі міського і комунального управління, еволюція системи управління є об'єктивною необхідністю переходу від жорсткого, детермінованого і прямого функціонального управління об'єктами міського господарства до проблемно-орієнтованого управління крупним індустріальним мегаполісом.

Зважаючи на аналіз усіх принципів формування оптимальної управлінської системи, сьогодні для господарського управління найефективнішим є перехід до дивізійної (адаптивної) управлінській системі з подальшою її трансформацією у проектно-мережну.



*Дивізійна модель управління* міським господарством є різновидом адаптивної адміністративно-управлінської структури перехідного типу у великих промислових мегаполісах. Втілення її оптимізує систему діяльності органів державного і муніципального управління щодо економічної, господарської і промислової бази крупних міст.

Управління міським господарством на основі *організаційної структури адаптивного типу* слід розглядати як координовану міською владою адміністративно-господарську діяльність, причому пріоритетного значення набувають не тільки економічно важливі, а й соціально-екологічні, інвестиційні та інноваційні перспективні напрямки.

Адаптивна управлінська структура базується на виділенні автономних галузевих виробничо-господарських підрозділів і відповідних їм рівнів управління, яким надається оперативно-виробнича самостійність. Таким чином забезпечується:

- відносно більша самостійність керівників галузевих підрозділів;
- ефективне розподілення матеріальних стимулів по горизонталі;
- швидка реакція на зміни внутрішнього і зовнішнього середовища;
- відмежування оперативного управління від стратегічного, у результаті чого керівництво концентрується на стратегічному плануванні й управлінні;
- зниження числа конфліктних ситуацій внаслідок однорідності цілей у підрозділі.

Затвердження адаптивної (дивізійної) управлінської моделі зробить можливим і незалежним від особливостей конкретних муніципальних підрозділів і цілей управління їх стабілізацію, збереження структурної визначеності, позитивної динаміки розвитку і забезпечення вдосконалення організації управління.

Нова модель міського управління дозволить чітко виділити і розмежувати дві основні складові сучасної ефективної системи управління - керуючу частину і керуючий процес. Дана корекція визначить управлінський контур, що

відповідає умовам функціонування великих індустріальних центрів.

Експериментування з розроблення та введенням нових моделей управління стало характерною рисою останнього десятиліття XX ст. і залишається такою сьогодні. У ході експериментів використовуються найрізноманітніші комбінації відомих типів структур, що адаптуються організаціями до конкретних умов функціонування. Головна тенденція полягає в тому, що кожна наступна структура стає більш простою у своєму ієрархічно-систематичному викладі.

### **Маркетинг територій: сутність й основні напрямки**

Маркетинг територій покликаний забезпечувати:

- привабливість, поліпшення іміджу й престижу міста;
- привабливість зосереджених у місті матеріально-технічних, фінансових, трудових, організаційних, соціальних й інших ресурсів;
- залучення в місто державних та інших зовнішніх, стосовно міста, замовлень;
- підвищення привабливості вкладення, реалізації в місті зовнішніх стосовно нього ресурсів (інвестицій) [29].

У вітчизняній науковій літературі сьогодні можна зустріти цілий ряд понять маркетингового походження до керування територією в умовах ринкової економіки, наприклад: "регіональний маркетинг", "маркетинг місця", "муніципальний маркетинг", "маркетинг міста", "територіальний маркетинг", "маркетинг територій", "маркетинг на (усередині) території" [28].

Панкрухін А. П. дає наступне визначення: "Маркетинг територій – це маркетинг, що розглядає як об'єкт уваги й просування територію в цілому, здійснюваний як усередині, так і за її межами, і націлений на створення, розвиток, ефективне просування й використання конкурентних переваг даної території в її інтересах, в інтересах її внутрішніх, а також тих зовнішніх суб'єктів, у співробітництві з якими вона зацікавлена"; "маркетинг на (усередині) території - аспект розуміння терміну "територіальний маркетинг",

що позначає рівень і конкретні характеристики розвитку маркетингових відносин суб'єктів усередині території з приводу конкретних товарів і послуг" [26].

Для муніципального утворення основним фактором при формуванні місцевих ринків є прогнозування розвитку ринків житла, послуг, охорони здоров'я, праці з урахуванням всіх місцевих особливостей й в інтересах усього населення. Керування муніципальним утворенням містить у собі всі види управлінської діяльності, основне завдання яких полягає в захисті інтересів всіх верств населення.

Стосовно до міста маркетинг здійснюється з урахуванням особливостей міського способу життя. Серед них:

- висока щільність населення, що, наприклад, диктує доцільність активної роботи із зовнішньою рекламою й особливі форми й канали розподілу, збуту товарів, оптової й роздрібної торгівлі, розвитку муніципального споживчого ринку;
- концентрація в містах транспортної й ділової інфраструктури, що ставить специфічні завдання перед маркетингом послуг транспорту, зв'язку, гостинності й туризму;
- розміщення в містах як місцевих, так і вищих органів влади, що веде міста до сполучення муніципальних й столичних функцій, підсилює "знаковість", символічний характер і значущість проблем міського маркетингу як провідної ланки маркетингу території більше високого рівня організації й управління;
- насиченість інформаційного й освітнього середовища міста, що надає особливі можливості маркетинговим комунікаціям, науковим розробкам, навчанню маркетингу й ставить підвищені вимоги до цих сфер діяльності;
- концентрована забезпеченість сучасними міськими зручностями (особливу роль може зіграти маркетинг житлово-комунальних послуг, а також нерухомості);

- висока (щодо сільських районів) вартість життя й землі, особливо - у великих містах;
- напружений стан екології більшості міст [23].

Класик теорії маркетингу П. Котлер відзначає: "Маркетинг місць - це діяльність, почата з метою створення, підтримки або зміни відносин й/або поводження, що стосуються конкретних місць". Маркетинг місця може визначатися чотирма аспектами бачення території: маркетинг житла, маркетинг зон господарської забудови, маркетинг місць відпочинку, маркетинг інвестицій у земельну власність [20].

З 1995 р. Центр ООН з вивчення поселень людини (UNCHS-Habitat) розробляє Всесвітню базу даних по індикаторах стану міст. Найважливішими показниками при визначенні рейтингу міста є його економічна база, її зростання і диверсифікованість. Застосовувана при цьому єдина міжнародна шкала включає наступні позиції:

- економічні умови - демографічна ситуація, структура місцевого господарства, перспективи зростання;
- організаційна й адміністративна структура - відносини між різними рівнями влади, баланс прибутків і видатків, системи керування;
- фінансова гнучкість і результати діяльності - рівень ліквідності, обсяги боргових зобов'язань, розміри заборгованості.

Найважливіша й інтегральна характеристика привабливості будь-якої території, а міста особливо - це вартість життя. У містах, особливо у великих, вона традиційно висока (щодо сільських районів). Саме цей показник, поряд із забезпеченістю сучасними міськими зручностями й благами, виступає одним з провідних.

Серед важливих проблем маркетингу територій можна ще відзначити наступні:

- керування розвитком міського, муніципального споживчого ринку, умовами

торгівлі, раціональне використання податку з продажів;

- підготовка міських кадрів маркетологів і маркетингова освіта городян, представників дрібного бізнесу, муніципальних підприємств й органів місцевого самоврядування, маркетингове інформаційне й консультаційне забезпечення муніципальних утворень;
- розвиток міських маркетингових комунікацій, у тому числі розробка, популяризація й використання міської символіки - прапора, герба, гімну, словесних символів, міських нагород; розробка й реалізація правил створення, розміщення й оплати міської реклами; керування іміджем міста; розвиток міських Internet-комунікацій;
- радикальне підвищення дієвості виставочно-ярмарочної й іншої презентаційної активності, сфер транспорту, зв'язку, туризму й гостинності.

### **Питання до самоконтролю**

1. Що розуміють під структурою управління муніципальним господарством?
2. Визначіть організаційну структуру управління муніципальним господарством.
3. Назвіть вимоги до структури управління муніципальним господарством.
4. Назвіть напрямки трансформації сучасних моделей і структур управління муніципальним господарством.
5. Назвіть принципи формування оптимальної управлінської системи.
6. Назвіть форми управлінських впливів.
7. Сформулюйте принципи формування оптимальної управлінської моделі.
8. Назвіть етапи управлінської діяльності.

## ТЕМА 5. ОСНОВНІ НАПРЯМКИ Й ТЕНДЕНЦІЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ПОЛІТИКИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ. ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД. ЗАХІДНІ МОДЕЛІ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

Уявлення про міське господарство буде неповним, якщо не має ретроспективного поняття про існуючі західні моделі.

Розглянемо найбільш типові західні моделі муніципального управління. Господарська діяльність міста безпосередньо відноситься до сфери діяльності органів місцевого самоврядування, бо *суб'єктами міського господарства* є: 1) місцеві органи державної влади з посадовими особами, які безпосередньо призначаються останньою, або міське самоврядування; 2) змішані публічні органи з посадовими особами, частково призначені урядом, частково обрані міським населенням або частиною міського населення.

Місцеве самоврядування - це діяльність з керування справами місцевого співтовариства. Для організації ефективного управління територіями у будь-якій державі існує поділ на адміністративно-територіальні одиниці, правління якими здійснюється або місцевими органами управління державною адміністрацією, що призначається центральною владою, або органами місцевого самоврядування - представницькими органами, що обираються населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць та їхніми виконавчими органами. Подекуди має місце комбіноване правління, коли на одному територіальному рівні одночасно функціонують як місцеві органи управління (державна адміністрація), так і органи місцевого самоврядування.

Як правило, воно охоплює і представницькі, і виконавчі органи влади. У різних державах застосовуються різні системи управління на місцевому рівні (у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць), на вибір яких впливають такі *чинники*: державний режим, форма державного устрою, неоднаковий підхід до розуміння сутності її природи державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць їхні "природні" та

"штучні", національні та історичні особливості і традиції.

Отже в основу цих систем покладено різні принципи взаємодії місцевих органів влади між собою і центральними органами влади.

Основним критерієм для типологізації виступають принципи взаємин і поділу компетенції між центральними (державними) і місцевими органами управління.

Місцеве самоврядування в його сучасному розумінні стало формуватися на рубежі ХУІІІ-ХІХ ст. Тоді ж з'явилися перші теорії самоврядування й перше державне законодавство, що регулює муніципальну діяльність (в Англії, Франції, Пруссії та інших країнах). Законодавче закріплення прав місцевого самоврядування знайшло найбільш повне відбиття в бельгійській конституції 1831р., що зіграла значну роль у поширенні ідей місцевого самоврядування в європейських країнах.

За останні 200 років місцеве самоврядування одержало розвиток в усьому світі. В європейських країнах, США, Японії, Австралії, Туреччині й багатьох інших країнах воно оформлено законодавчо, відбивши величезний досвід громадян у вирішенні місцевих проблем, участі в муніципальній діяльності. Прийнято Європейську хартію про місцеве самоврядування. Для взаємодії з регіональною й місцевою владою європейських держав у Раді Європи створена спеціальна структура - Конгрес місцевої й регіональної влади - з двома палатами (регіональною і місцевою).

З урахуванням специфіки окремих держав, релігійних і демографічних особливостей у світі сформувалися різні системи місцевого самоврядування. У західних країнах найбільше поширення одержали англосаксонська й французька (континентальна) моделі місцевого самоврядування [17].

*Англосаксонська модель* (Великобританія, США, Канада, Австралія й деякі інші країни) характеризується чітким законодавчим закріпленням переліку муніципальних повноважень. У рамках цих повноважень органи місцевого самоврядування діють самостійно, представники держави на місцях відсутні.

Однак є певні питання, які органи місцевого самоврядування зобов'язані погоджувати з державними органами і які можуть бути предметом контролю з боку держави.

Суть *французької, або континентальної моделі* полягає в тому, що поряд із широкими правами й значною самостійністю місцевих органів влади зберігається певна підпорядкованість муніципальних ланок вищестоящим, а інколи здійснюється і пряме державне управління муніципальними утвореннями. Наприклад, до реформи 1982 р. у Франції рішення муніципальної ради мали силу лише після затвердження префектом, який призначався державними органами влади. Більше того, префект мав право скасувати рішення муніципальної ради, якщо вони, на його думку, не відповідали законодавству. На початку 1980-х років залежність місцевого самоврядування від центра у Франції була знижена. В 1983 р. було прийнято кілька законів, які вказували, що жоден адміністративно-територіальний орган не може здійснювати опіку над іншим. Однак по ряду питань контроль, як і раніше, здійснюється [17].

В Італії, яка в організації місцевого самоврядування також опирається на континентальну модель, у статті 130 Конституції країни записано, що керівництво областей має право здійснювати контроль над законністю актів місцевих органів влади.

У Швеції поряд з низовою ланкою місцевого самоврядування, представленою комунами, існує середній рівень (як і у Франції) - лени. Представники центрального уряду входять у структуру цих органів місцевої влади й контролюють їхню роботу.

У Нідерландах місцеве самоврядування одержало правове закріплення в 1848 р., коли були переглянуті багато статей Конституції і муніципалітети одержали статус незалежних одиниць. Але в Конституції особливо підкреслювалося, що уряд країни зберігає контроль над органами місцевого самоврядування, а також місцеві органи відіграють подвійну роль - управляють своїми територіями й одночасно є помічниками центрального уряду.



У цілому ряді держав успішно функціонує так звана *модель самоврядування, що включає елементи англосаксонської і французької моделей*. Особливою специфікою відрізняється організація місцевого самоврядування у федеративних державах. Там, як правило, представником держави стосовно місцевого самоврядування виступає не федеральна влада, а влада провінції, штату, землі й т.д.

У Конституції США взагалі немає згадки про місцеве самоврядування, всі його правові регулювання здійснюються на рівні штату. Проте органи місцевого самоврядування можуть з певних питань виходити на федеральну владу (наприклад, з питань участі у федеральних програмах, одержання федеральних грантів і т.п.).

Це деякою мірою стосується до Японії, Німеччини, Австрії. Наприклад, у Конституції землі Бранденбург зазначено, що громади й союзи громад, які мають право на самоврядування, разом з тим перебувають під правовим наглядом земель[35].

*Радянська модель* (система Рад та їхніх виконавчих комітетів) сьогодні є архаїчною, вона базується на запереченні розподілу влад і визнанні повновладдя представницьких органів з низу до верху. Ця модель передбачає, що всі Ради, починаючи з найнижчого рівня, є органами державної влади на своїй території, усі інші органи держави прямо або опосередковано підпорядковані Радам. Рада обирає інший державним орган - виконавчий комітет - колегіальний орган державного управління у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Виконавчий комітет є органом подвійного підпорядкування - вищому виконавчому комітету і відповідній Раді. Система Рад характеризується ієрархічною підпорядкованістю всіх її елементів та відсутністю будь-якої самостійності місцевих органів, реальна влада належить партійним організаціям, а вибори до Рад відбуваються на безальтернативній основі. Сьогодні подібна система збереглася лише в деяких країнах з комуністичними режимами (зокрема. КНДР, КНР, на Кубі, у В'єтнамі).

Важливе значення на Заході надається конституційно-правовим гарантіям місцевого самоврядування. Адже без законодавчого закріплення прав і гарантій місцевого самоврядування неможливе його нормальне функціонування.

Питання організації місцевого самоврядування досить детально регламентуються в спеціальних законах про місцеве самоврядування, а також у деяких галузевих законодавчих актах. При цьому в одних країнах діє єдиний закон про місцевий самоуправління, а в інших - закони про окремі види органів місцевого самоуправління. Федеративні держави (США, Німеччина та ін.), як правило, не мають спеціального федерального закону про місцеве самоврядування, надаючи суб'єктам федерації (штатам, землям і т. ін.) право здійснювати повною мірою законодавче регулювання питань місцевого самоврядування.

Наприклад, у Конституції Японії 1947 р. виділена спеціальна VIII глава "Місцеве самоврядування". У ній чітко визначена ієрархічна система муніципій, що складається з двох ланок. Низову ланку становлять сільські громади, селища й міста; верхнє - префектури, які, у свою чергу, діляться на чотири категорії. За Конституцією муніципії наділені правом розпоряджатися майном, здійснювати керування у своїх границях, приймати обов'язкові постанови місцевого значення, за невиконання яких передбачається карне покарання. І ще важлива деталь: парламент Японії може прийняти закон, що ставиться до конкретної муніципії тільки за згодою абсолютної більшості її жителів; для з'ясування їхніх думок проводиться референдум [38].

Правовою основою діяльності місцевого самоврядування в Канаді є Основний закон країни - акт про Британську Північну Америку 1867 р. й акт про Конституцію 1982 р. Діяльність місцевого самоврядування регулюють провінційні органи влади (федеративна держава складається з десяти провінцій і двох територій). Вони встановлюють і міняють границі муніципалітетів різні законодавчі документи, що визначають політики місцевого самоврядування. У двох суб'єктах федерації (у так званих територіях) діяльність місцевого самоврядування регулюється федеральними законами [18].

## **Місцеве самоврядування в США**

Визнано, що організація місцевого самоврядування відноситься до базисних елементів всієї інфраструктури американської демократії. У США графства виступають адміністративно - територіальними підрозділами всіх штатів, крім Коннектикуту й Род-Айленда й служать головним чином для керування позаміською територією. За даними на 1987 р., в США налічувалося 3042 графства. Переважна більшість інших місцевих одиниць керування розташовано на території графств. До складу графств входять муніципальні корпорації (Сіті, бороу, вілджи й тауни). В 1987 р. у США було 19200 муніципалітетів. Виняток становлять 39 міст, які виділені із графств. Їхні муніципалітети здійснюють функції, властиві муніципальним корпораціям і графствам [36].

Наступна велика ланка місцевих одиниць керування - тауншипи й прирівняні до них тауни - існує в 20 штатах. В 1987 р. Їх було 16691. Особливу категорію одиниць місцевого керування становлять шкільні й спеціальні округи. У США налічується 14 721 шкільний округ й 29 532 спеціальні округи. У них створюються органи й компетенції для виконання певних функцій. За цією ознакою виділяється 19 типів основних округів. Серед них і пожежні; з водопостачання; з охорони ґрунтів; у будівництві; дренажні; санітарні, включаючи каналізаційні [36].

Спеціальні округи створюються для деполітизації тієї або іншої сфери діяльності, а також для надання населенню тих послуг, які не роблять органи місцевого самоврядування. Важливим елементом правового статусу місцевих органів у США є муніципальні хартії. Уперше право муніципалітетів приймати й змінювати свої хартії було закріплено в конституції штату Міссурі в 1875 р. Тепер лише шість штатів з 50 не передбачають для своїх муніципалітетів хартії самоврядування. У зв'язку з урбанізацією, зростанням населення, культурними, демографічними зрушеннями, енергетичними, транспортними й деякими іншими факторами функції органів місцевого самоврядування в порівнянні з

минулим розширилися.

Функції місцевого управління можна розбити на дві великі групи [36]:

1) функції в області соціального обслуговування й комунального господарства (організація шкільного навчання; керівництво бібліотеками, громадськими парками; охорона здоров'я, соціальне забезпечення);

2) адміністративно-управлінські функції (підтримка порядку; забезпечення протипожежної охорони; керівництво юстицією; стягнення податків; проведення виборів; реєстрація актів громадянського стану; контроль над якістю товарів; планування будівництва й міське планування; керівництво державною службою).

У США має місце велика розмаїтість організаційно-правових форм місцевого самоврядування. Практично у всіх графствах створюються виборний представницький орган (муніципалітет) і рада графства, що може бути представлена однією з двох наступних типів структур:

1) комісійною радою, що має невеликий склад (три - п'ять чоловік);

2) радами контролерів. Вони формуються з посадових осіб тауншипів і муніципалітетів, що входять у графство. Члени цих рад виконують свої обов'язки за сумісництвом; чисельний склад ради коливається від 10 до 100 чоловік і більше.

Залежно від характеру взаємодії рад графств й адміністративного персоналу використовують три форми управління графствами: "мер - рада" ("виборний керівник - рада"), "рада - менеджер", комісійна [36].

Система "мер - рада" діє більш ніж у половині всіх міст, що самоуправляються. При цьому може йти мова про "сильного" або "слабкого" мера, тому що реальна влада мера далеко не однакова у муніципалітетах. На обсяг влади з його позиції в системі муніципального управління впливають такі фактори, як процедура обрання (мер обирається або безпосередньо жителями, або муніципальною радою; можливий й інший спосіб обрання - мером може стати муніципальний радник, який набрав найбільше число голосів на виборах в

раду); строк повноважень мера (два-чотири роки); право мера накладати "вето" на рішення ради та ін.

Система "рада - менеджер". Ця форма міського управління використовується майже в 40% випадків. Мер і муніципальна рада наймають професійного чиновника - менеджера (міського керуючого), який керує міською адміністрацією й управляє містом. Муніципальна рада й мер є органами, що визначають загальну політичну лінію.

Третя форма міського самоврядування в США - комісійна - зустрічається рідко й тільки в невеликих містах, це керування здійснюється комісією, що складається звичайно з п'яти членів, яких обирають загальним голосуванням. Члени комісії одночасно виконують функції ради й глав основних підрозділів апарата муніципального керування [36].

### **Міське управління у Великобританії**

У Великобританії зародилася так звана англосаксонська модель місцевого управління. Британська система місцевого управління має давню історію. Ця система складалася на основі королівських хартій, що надавали містам і громадам привілеї вирішенні місцевих питань й у відносинах з феодалами - власниками землі. Такі міста мали право створювати свої адміністративні органи, мати свою власність, обирати суддів. Подібна система з тими або іншими змінами проіснувала до початку XI ст.

Першими органами місцевого керування, що з'явилися в XI ст., стали об'єднання з надання допомоги бідним.

Тепер існуюча система муніципального управління Великобританії сформувалася в результаті реформ 1970-1980 рр. Одна з її характерних рис - відносна самостійність по відношенню до центральної державної влади, незалежність від уряду у вирішенні багатьох питань місцевого життя; відсутність на місцях представників уряду, які опікують місцеві виборні органи. Проте уряд впливає на те, як органи місцевого самоврядування здійснюють свої

завдання.

Відповідно до Закону від 1972 р. «Про місцеве управління» (набув чинності в 1974 р.) території Англії і Уельсу підрозділяються на 52 графства (44 - в Англії й 8 - в Уельсі). На території всієї країни існує два, а іноді й три рівні місцевого керування. У кожній з одиниць керування, за винятком деяких приходів і громад, є органи керування - ради, які парламент наділяє спеціальними повноваженнями. У дворівневій системі всі функції місцевого керування розподіляються між радою графства й радою округу. Якщо система місцевого управління має три рівня, то функції діляться між радою графства, радою округу й парафіяльною (общинною) радою або зборами приходу (громади). Розмежуванням повноважень займається парламент, причому він розглядає взаємини між органами всіх рівнів місцевого управління скоріше як партнерство, ніж як ієрархію [17], [36].

Іншою відмітною рисою британської моделі самоврядування є принцип, відповідно до якого муніципальні органи можуть робити лише те, що їм прямо дозволив закон.

Практика взаємин між центральним урядом і місцевими органами управління показує, що місцева влада дійсно наблизилася до статусу "агентів центральної влади". Про це говорить британське законодавство. Ще в 1980 р. відповідно до Закону про місцеве керування відповідним міністрам було надане право давати вказівки графським й окружним радам практично з усіх питань їхньої діяльності, а Закон про місцеве управління 1984 р. позбавив метрополітенську округу права встановлювати ставки місцевого податку.

У цілому практика організації місцевого управління в Великобританії має багато вдалих прикладів забезпечення системності в роботі муніципальних органів. Цього вдається досягати завдяки чіткому перерахуванню функцій і повноважень конкретних органів декількох муніципальних ланок при вирішенні окремих управлінських завдань.

Функції різних видів органів місцевого управління співвідносяться в такий

спосіб. У веденні ради графства перебувають всі дороги, за винятком магістральних доріг і мостів; освіта й бібліотеки (у конурбаціях за них відповідають не графства, а округи-метрополії); планування в місті й графстві; соціальні служби; пожежна охорона; поліція; музеї й художні галереї; працевлаштування молоді; продовольство й медикаменти, а також деякі служби із захисту інтересів споживачів; парки й місця відпочинку; збирання сміття; дрібні акціонерні компанії.

У ведення рад округів входять боротьба із шумом й охорона здоров'я, житлове будівництво; міське й сільське планування; видовища, реклама; збір сміття; цвинтарі; фабрики й установи на їхній території; оподатковування.

Веденню рад приходів (громад) підлягають розподіл земельних ділянок; пішохідні доріжки; поховання; місцевості для відпочинку, землі під цвинтарі; автобусні стоянки. Там, де немає приходів, їхні функції виконують округи.

Крім органів місцевого керування, у Великобританії є дві цікаві форми: публічні корпорації й органи типу *ad hoc*.

Ні законодавство, ні суди не дають значення поняттю "публічна корпорація". Основні риси публічної корпорації:

- наявність індивідуальної корпоративної правосуб'єктності, наданої статутом або патентом, що виданий на підставі королівської прерогативи;
- наявність кола обов'язків управлінського характеру, закріпленого в установчому статуті або патенті (причому повноваження корпорації поширюються на територію всієї країни або значної її частини);
- незалежність від центрального уряду й здатність діяти від свого імені (наявність права самотійно вирішувати всі завдання, за винятком питань загальної політики).

Як приклад можна навести публічну корпорацію «Керування британських залізниць», що діє в транспортній галузі [36].

В області розподілу управлінських функцій також є цікавий досвід. Так, функцію планування здійснюють ради графства й округу. Вони складають і

затверджують стратегічні плани розвитку територій на десятирічний період, які містять завдання з використання доріг і поліпшення їхнього стану, будівництву виробничих і соціально-культурних об'єктів і т. д. Плани розробляються з обліком економічних, соціальних і демографічних факторів розвитку графства в цілому й вхідних у нього округів зокрема. Графські й окружні органи працюють разом, постійно консультуючись з представниками інших корпорацій, і урядовими закладами, з муніципалітетами низової ланки (парафіяльними радами). Ґрунтуючись на планах графства, окружні ради складають свої плани, в яких закладено питання показників плану графства й враховані окружні особливості.

Далі нижчестоящі муніципальні ланки (приходи), спираючись на плани округу, чітко розписують свою роботу.

Для узгодження інтересів місцевого управління із цілями центральної влади у Великобританії діють асоціації графських, окружних і низових (парафіяльних) ланок муніципальної системи.

Цікавий досвід цієї країни у вирішенні проблеми організації місцевої влади. На Британських островах, за винятком муніципального управління Сіті, взагалі скасували посаду глави як незалежної посадової особи. Представницькі функції здійснює голова муніципальної ради, він же організує роботу представницького органа [36].

### **Місцеве управління у Франції**

Сучасна Франція - унітарна держава з високим ступенем централізації. Але так було не завжди. В XI ст., наприклад, граф провінції Британія, населеної кельтами, мав більше влади, ніж король Франції. Основні принципи організації самоврядування у Франції були закладені ще наприкінці XVIII - початку XIX ст. й істотно відрізнялися від принципів, прийнятих у Великобританії.

Франція - одна з країн світу, які мають чотири рівні управління: комунальний, департаментський, регіональний і національний. Після Великої



Французької революції утворилися три рівні влади: центр, департаменти, комуни. Адміністративно-територіальний поділ країни став виглядати в такий спосіб: центр, регіони (22 одиниці), департаменти (більше 100 одиниць), комуни (більше 36 тис. одиниць).

В історії розвитку французьких структур влади чітко простежуються три напрямки:

1. Централізація. На думку Е. Дюрана, з останньої третини епохи Середньовіччя носії державної влади були єдиними регуляторами суспільної діяльності й самоврядування муніципалітетів. Держава була єдиним провідником і виразником суспільних інтересів.
2. Деконцентрація (не є антонімом централізації) – це перебудова адміністративної влади держави, в ході якої органи центра делегують місцевим ("деконцентрованим", або "зовнішнім") органам реальне адміністративне управління, не підриваючи при цьому єдності центральної влади.
3. Децентралізація. Французький професор Ж. Буде-Бурдо в «Трактаті про політичну науку», виданому в 1967 р., визначив це поняття: "Діяльність називається децентралізованою, якщо визначальні її норми розроблені владою того об'єкта, якого вона стосується. Таким чином, децентралізацію територій одиниці характеризує її звільнення від центральної влади в даній діяльності" [17].

Проведена в 1982 р. децентралізація розширила повноваження територіальних колективів, забезпечила їм більшу самостійність у вирішенні своїх справ. Відповідно до закону від 2 березня 1982 р. представники державної влади в департаментах і регіонах стали іменуватися "комісарами республіки" й "помічниками комісара республіки" замість префектів і супрефектів, статус цих посадових осіб істотно змінився: вони втратили виконавчу владу в департаменті, припинили керувати регіонами й вести адміністративну опіку за комунами й департаментами.

Децентралізація надала місцевій владі можливість повною мірою задовольняти соціальні потреби населення, розвивати нові послуги. Характерно, що ініціатива в цій області виходила в першу чергу від місцевих органів керування. Найбільш часто комуни реалізують наступні види допомоги:

- гарантії позик;
- перекупування будинку для здачі його внайми підприємству;
- субсидії й позики;
- процентні знижки;
- допомога в професійному навчанні.

У той же час наявність на місцевому рівні спеціального уповноваженого, що представляє уряд, дозволяє державі зберегти тут досить сильні позиції [36].

Слід відзначити, що в основі правового регулювання компетенції органів місцевого керування Франції лежить наступний принцип: муніципальним органам дозволені всі дії, які не заборонені законом і не стосуються компетенції інших органів.

Однієї з особливостей системи місцевого управління у Франції було сполучення державного й місцевого управління в межах тих самих адміністративно-територіальних одиниць. У цей час регіони, департаменти й комуни відносяться до системи місцевого управління. Але навіть самим французам не завжди зрозуміло, як розмежовані повноваження між державою й виборними органами місцевого управління.

Одне з достоїнств французької системи управління - доскональне пророблення питань державної служби. У країні не прийнято виділяти муніципальну службу, вона розглядається як різновид державної. У Франції існує три типи державної служби:

- 1) державна служба верхнього ешелону;
- 2) державна служба на рівні територій (місцева державна служба);
- 3) служба в системі охорони здоров'я.

Усередині кожного типу, на кожному регіональному рівні виділяють три

категорії державних службовців залежно від освіти [36].

1. Категорія «А» - кадрові працівники в міністерстві, уряді, мерії, раді регіону й т.п. Щоб потрапити в цю категорію, необхідно мати ступінь бакалавра (три роки навчання в університеті).

2. Категорія «В» - службовці середнього рівня, які займаються складанням документів на базі інструкцій зверху. Їм потрібний ступінь бакалавра (коледж і ліцей).

3. Категорія «З» - працівники-виконавці в таких органах, як бюро, канцелярія. Для цієї групи чиновників досить мати середню освіту (коледж).

До прав місцевих державних службовців належать: свобода думок; право на профспілкову діяльність, на страйки, на участь у розробці правил, що визначають статус державної служби, у прийнятті рішень, що стосуються окремих службовців: і т.п.; право на охорону здоров'я, захист від погроз й образ, доступ до особистої справи, постійне підвищення професійної підготовки, обов'язкові відпустки для підвищення професійної кваліфікації, відпустка й винагорода.

Основні обов'язки місцевих державних службовців: заборона на поєднання посад; зберігання службової таємниці, професійна стриманість; ієрархічне підпорядкування і супідрядність; обов'язок надавати інформацію на вимогу громадськості. Останній обов'язок виконують тільки в тій мірі, в якій це не суперечить збереженню службових таємниць, правилам доступу до адміністративних документів і дотриманню професійної стриманості [36].

Реформи місцевого самоврядування у Франції здійснювалися в декількох напрямках:

- 1) створення регіональних одиниць, що займають проміжне положення між департаментами й державним управлінням;
- 2) заходи на рівні комун, що називалися структурною реорганізацією;
- 3) реформи адміністративного характеру, відносно різних аспектів місцевого управління.

Проведені в останні роки муніципальні реформи у Великобританії й Фракції трохи послабили розходження між цими двома системами місцевого самоврядування [39].

## **Місцеве управління в Німеччині**

У ФРН місьцеве самоврядування захищено конституційно-правовими гарантіями трьох видів [35].

I. Інституційні гарантії, закріплені в Конституції ФРН у статті 28. У ній визначено, що в громадах "народ повинен мати представництво, забезпечуване в результаті загальних, прямих, вільних, рівних виборів при таємному голосуванні... Громадам повинне бути надане право вирішувати місцеві питання в рамках закону під свою відповідальність.." [17].

II. Конституційно-правові гарантії в сфері фінансових відносин. Вони закріплені в статтях 106 й 107 Конституції ФРН.

III. Конституційно-судові гарантії правозахисту громад. Відповідно до статті 93 Конституції ФРН, Німеччина є федеральною державою, тому основна схема структури державного управління містить у собі три незалежних рівні: федеральне управління, земельне управління, комунальне управління. Кожний з цих рівнів має своє автономне й сконцентроване коло завдань. Але, незважаючи на сильну децентралізацію, державна цілісність Німеччини не піддається небезпеці. Причиною цього є наступні п'ять факторів [36]:

- 1) загальнофедеральний правопорядок;
- 2) регульована в масштабі всієї федерації державна служба;
- 3) національна структура партій;
- 4) загальнофедеральна економічна система;
- 5) загальнофедеральний адміністративний устрій.

Комунальне управління підрозділяється на три рівні: обшинне, районне, надрайонне. Місьцеве самоврядування означає виконання місцевими органами покладених на них державних завдань під власну відповідальність.

Діючі в Німеччині організаційні устрої громад засновані на чотирьох типах конституцій: магістратна конституція, бургомістерська конституція, північногерманська конституція ради місцевого самоврядування, південногерманська конституція ради місцевого самоврядування.

Система місцевого управління ФРН будується відповідно до адміністративно-територіального розподілу. Країна складається з 16 земель, до складу яких входять округи, райони, міста в ранзі районів і громади. Всі 16 федеративних земель мають власні парламенти, що обираються населенням, свої уряди, мають у своєму розпорядженні законодавчі компетенції у всіх областях.

Як Основний закон (Конституція) ФРН, так і конституції земель закріплюють за громадами сильні позиції. У ФРН щодо державного будівництва діє наступний принцип: якщо держава хоче мати підтримку народу, то демократія повинна будуватися знизу вгору.

Громади у ФРН інтегровані в загальну систему державної влади, будучи хоча й самою нижчою її ланкою, але одночасно й найважливішою.

Райони - це наступний щабель системи місцевого самоврядування й нижчі органи державної адміністрації. Глава району (ландрат) обирається або безпосередньо населенням, або районними зборами. Невеликі міста й селища входять до складу району й підкоряються йому. Більші поселення можуть самі виконувати функції районів - це так званий місто-район або районний центр.

Округи становлять середню інстанцію, проміжну між міністерствами земель і районами. Це чисто адміністративні утворення, вони не мають представницьких органів. Глава округу звичайно призначається урядом землі.

Найважливішою передумовою для закріпленого в статті 28 Основного закону ФРН й у земельних конституціях права на самоврядування є, на думку німецьких учених, право громад на власні джерела фінансування - податки й збори. Громади мають право претендувати й на частину податкових надходжень землі при обліку завдань, які зобов'язана виконувати. Землі шляхом дотацій і перерозподілу фінансових засобів зобов'язані забезпечити громадам як мінімум таке фінансове становище, що дозволить їм виконувати свої завдання [39]. Багато в чому завдяки таким фінансовим гарантіям право на самоврядування не перетворюється в пусту фразу, а має реальний зміст і перетворитися в життя.

### **Тенденції розвитку муніципального управління закордоном**

Аналіз досвіду місцевого управління у Великобританії, Франції, і інших західноєвропейських країнах показує, що там склався досить стрункий механізм поділу функцій органів центральної і місцевої влади, органам місцевого управління усе ширше делегуються державні функції, а їхні права у вирішенні місцевих питань розширюються.

Проведені в Західній Європі реформи можна умовно розділити на три види, які взаємодіють і доповнюють один одного: структурні, функціональні й організаційні реформи [39].

Структурні реформи стосуються організаційних відносин між різними рівнями місцевого управління - це територіальні реформи місцевих одиниць, а також установа регіонального управління.

Одна з тенденцій цих реформ - укрупнення муніципалітетів (Великобританія, ФРН, Скандинавські країни). У закордонній літературі відзначається, що після Другої світової війни відбулося розширення суспільних завдань, чітко оформилися вимоги населення до їхнього вирішення на місцевому рівні. Результатом стала децентралізація великої кількості суспільних завдань, які були переведені із центрального на муніципальний рівень. Очевидно, що реалізувати зросло число суспільних завдань можливо тільки після укрупнення муніципалітетів, і насамперед у сільській місцевості.

Муніципальний досвід Західної Європи свідчить, що питання зміни границь муніципалітетів, їхнього укрупнення, злиття повинні вирішуватися законодавчим шляхом з урахуванням думки зацікавлених муніципалітетів і населення.

Функціональні реформи спрямовані на перерозподіл функціональних відносин між місцевими, регіональними й центральними рівнями управління. Такі реформи майже завжди проводилися одночасно із структурними й найчастіше зв'язувалися з поняттями централізації і децентралізації. У свою чергу, ці поняття включають ступінь свободи, який органи місцевого

самоврядування мають в унітарній державі або в суб'єкті федерації. Функціональні реформи ведуть до перерозподілу прав, обов'язків, компетенції, відповідальності й найчастіше здійснюються на законодавчому рівні. Ці реформи завжди супроводжуються перерозподілом фінансових ресурсів, які виділяються державою на потреби місцевого управління із центрального бюджету, так й одержуваних за рахунок місцевих надходжень.

Організаційні реформи стосуються внутрішньої структури органів влади й управління на місцях. Такі реформи торкаються відносин між місцевими представницькими установами й виконавчими органами.

Всі перераховані вище види реформ у більшій або меншій мірі стосуються значного числа країн Західної Європи. Так, у Великобританії такі реформи проходили в 1970-1980-х рр., у Франції - в 1960-1970-х рр. (найбільш кардинальні - в 1982 р.), у ФРН - в 1980 р.

Важливу роль у розвитку місцевого самоврядування відіграє Європейська хартія про місцеве самоврядування, прийнята в Страсбурзі в листопаді 1985 р.

Вивчення закордонного досвіду реформ муніципального управління дозволяє виділити наступні тенденції його розвитку:

1. Посилення виконавчої влади за рахунок представницької системи, ріст впливу бюрократії. Це компенсується зростанням професіоналізму управління. Посилення виконавчих органів відбувається в різних формах: при визначенні структури органів місцевого самоврядування більший обсяг владних повноважень закріплюється за виконавчими органами; представницькі органи передають частину своїх функцій виконавчим органам (на певний час або безстроково).

2. Використання в роботі муніципальної влади економічних важелів - податків, ліцензування, контрактів із приватними фірмами.

Це сприяє, з одного боку, збільшенню доходної частини місцевих бюджетів, з іншого - розвитку муніципального господарства й стимулюванню підприємництва. Але для більшості держав проблема формування достатньої

фінансової основи залишається досить актуальною.

3. Зміни функцій органів місцевого самоврядування. Це обумовлюється рядом обставин: по-перше, з'являються нові функції, потреби в здійсненні яких раніше не було (екологічні й ін.); по-друге, частина функцій, традиційно здійснюваних органами місцевого самоврядування, передається представникам суспільних об'єднань або приватних компаній (наприклад, збирання й утилізація сміття т.п.); по-третє, урбанізація і демографічні зміни приводять до фактичного скорочення сільських поселень і зростання числа міських, що не може не відбиватися на характері функцій, здійснюваних муніципалітетами. Крім того, спостерігається скорочення ролі муніципалітетів у вирішенні соціальних питань.

4. Множинність управлінських структур, що породжує "ефект безкоштовного споживання", коли окремими послугами користуються ті, для кого вони не призначені й хто за це не платить. Наприклад, жителі приміських районів користуються практично в повному обсязі всіма благами міста.

5. Передача повноважень з центра на місця (децентралізація управління), хоча це не завжди означає одночасну демократизацію управління.

6. Видозміна території місцевого самоврядування, що супроводжується одночасним розукрупненням територіальних одиниць (наприклад, великих міст) і злиттям дрібних одиниць (наприклад, у сільській місцевості). Одна з тенденцій реформ місцевого самоврядування за рубежом - укрупнення муніципалітетів (зокрема, у Великобританії, Німеччині, Скандинавських країнах). Так, у Данії перед реформою місцевого самоврядування в 1970 р. було 1297 сільських і міських муніципалітетів. У ході реформи вони були перетворені в 275 великих муніципалітетів. Метою реформи було створення муніципалітетів з територією і податковою базою, що дозволяють органам місцевого самоврядування ефективно вирішувати місцеві питання.

7. Розвиток співробітництва між різними муніципалітетами, об'єднання їхніх зусиль для вирішення певних загальних проблем.

Розглядаючи тенденції сучасного розвитку місцевого самоврядування на



Заході, закордонні автори підкреслюють, що суспільна структура управління в кожній державі перебуває під сильним впливом історичних факторів і політичної культури, що значно розширює діапазон суспільних механізмів: від передачі функцій на найнижчий рівень до посилення централізованого контролю. Незважаючи на розходження у своєму історичному розвитку, західноєвропейські країни мають подібну тенденцію прагнення до "золотої середини", де між централізацією і децентралізацією. Іншими словами, центральний уряд визнає автономію місцевих органів влади, але в той же час установлює над ними певний контроль.

### **Питання до самоконтролю**

1. Перелічіть закордонні моделі місцевого самоврядування.
2. Охарактеризуйте англосаксонську модель місцевого самоврядування.
3. Охарактеризуйте французьку, або континентальну модель місцевого самоврядування.
4. Які особливості змішаної моделі місцевого самоврядування?
5. Що корисного Україна можна взяти з досвіду місцевого самоврядування в США?
6. Чим відрізняється місцеве управління у Великобританії від місцевого управління у Франції?
7. Які три напрямки чітко простежуються в розвитку французьких структур влади?
8. Перелічіть види реформ місцевого самоврядування, здійснюваних у країнах Західної Європи.
9. Які основні тенденції розвитку муніципального управління закордоном?

## **ТЕМА 6. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ. ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО КЕРУВАННЯ**

### **Поняття державного управління. Особливості державно-керуючих впливів**

*Державне управління (ДУ)* - це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, що спирається на владну чинність. Визначальним фактором забезпечення раціональності, тобто доцільності, обґрунтованості й ефективності ДУ виступає соціальність - наповненість ДУ суспільними запитами й очікуваннями, реальним буттям людей.

*Властивості державного управління:*

У державному управлінні його керуючі впливи спираються на державну владу, підкріплюються й забезпечуються нею, поширюється на все суспільство, на кожен сферу діяльності суспільства, навіть за його межі, на інші суспільства людей у рамках проведеної державою міжнародної політики. Здійснюється це об'єктивно, системно, організовано.

*Суб'єктом ДУ* виступає не апарат, а держава, як політико-правова організація суспільства, сукупність всіх громадян та ін. жителів країни. ДУ - це управління в масштабі суспільства, покликане створювати й закріплювати законодавчо (або за допомогою інших юридичних актів), підтримувати, забезпечувати й гарантувати практичну реалізацію певних умов для високоефективного й соціально-актуального ведення будь-яких видів людської діяльності.

Ланцюг соціального механізму формування й реалізації ДУ:

**ПОТРЕБИ - ІНТЕРЕСИ - МЕТА- РІШЕННЯ (воля) - ДІЇ - РЕЗУЛЬТАТИ**

### **Правове регулювання державного управління: предмет і метод, форми й структура**

*Правове регулювання державного управління* - це діяльність держави з організації державних органів і встановлення правил їхнього функціонування (діяльності). Його призначенням є впорядкування мети, функцій, організаційних структур і управлінської діяльності державних органів.

*Предмет правового регулювання:*

1. Відносини між державою (його органами) і суспільством, завдяки яким формується державно-керуючий вплив.
2. Відносини усередині держави, між його органами з приводу розподілу предметів їхнього ведення й державної влади, необхідної для управління ними (повноважень), тобто правовий статус державних органів взагалі й у сфері управління зокрема.
3. Вольові відносини між людьми, залученими в державно-управлінські процеси - або через професійне несення державної служби, або звертаються в державні органи при вирішенні яких-небудь своїх проблем.

*Метод правового регулювання* - сукупність юридичних прийомів, засобів, способів впливу соціальних керуючих систем, що входять у держапарат, на соціально-правову сферу в цілому й на складові її елементи.

*Способи правового регулювання:*

- позитивний обов'язок покладання на особи прямого обов'язку робити певні позитивні дії;
- заборона - покладання на особи обов'язку втримуватися від здійснення дій певного роду;
- дозвіл - надання особам права на свої власні активні дії.

*Форми правового регулювання* повинні бути погоджені як за своїм характером, так і за утримуванням; повинні створювати в сукупності систему правового регулювання державного управління:

- Конституція держави - нормативний правовий акт вищої юридичної чинності.
- Закони, що визначають як статусні положення, так і юридичний порядок ведення тих чи інших справ.
- Укази й розпорядження Президента.

*Підзаконні правові нормативні акти* - нормативно юридичні акти

компетентних органів: а) постанова Уряду; б) відомчі (міністерство, комітет, служба, і т.д.); в) місцеві, в тому числі й органів місцевого самоврядування (статути міст і районів, устави місцевого самоврядування); г) локальні (внутрішні) - видаються державними органами й органами місцевого самоврядування з метою упорядкування своєї внутрішньої управлінської життєдіяльності (регламенти, положення, посадові інструкції).

*Структура правового регулювання* повинна бути такою, щоб кожному з елементів ДУ була надана та правова форма, яка відповідає його сутності й призначенню і забезпечує його ефективну реалізацію:

а) законодавче регулювання;

б) нормативне визначення ряду елементів державного управління за допомогою органів районного й міського державного управління і місцевого самоврядування;

в) внутрішнє підсистемне нормативне регулювання управлінських процесів, здійснюване органами виконавчої влади загальної й спеціальної компетенції;

г) самоуправлінське регулювання в рамках невеликих територій, де можна безпосередньо виразити волю населення;

д) правоохоронне регулювання управлінських процесів, що йде по лінії контрольних і правоохоронних органів, покликане гарантувати й захищати права й волю людей, установлені принципи й інститути в державному управлінні.

Об'єктивні основи й суб'єктивний фактор державного управління

Державне управління - це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, що спирається на владну чинність.

Як *об'єктивні основи державного керування* варто назвати:

- Природно-географічні умови. Кожний народ займає свою територію на земній кулі, природні властивості цієї території (грунт, клімат, рельєф, водні

ресурси, географічне розташування й т.д.) диктують людям технології виробничої діяльності, що відповідають їм, і форми громадського життя.

- Природно-суспільні умови, які сформувалися внаслідок тривалої взаємодії людини й природи. Географія розселення людей, типи місто- і домобудівництва, характер поселень, технології землеробства, види комунікацій, способи й прийоми праці й побуту, цінності, традиції, звичаї і менталітет.
- Культурно-історична спадщина, що створена суб'єктивним фактором (свідомістю й діяльністю людей) і виступає на сьогодні об'єктивною життєвою опорою. Суспільні форми життєдіяльності людей: у СНД такі форми, як віче, собор, козацьке коло, дума, артіль, громада, товариство та ін., що відрізняються колективістським началом.
- Виробнича база - зі своєю технологією, спеціалізацією і кооперацією в рамках території певного співтовариства людей може й повинна розглядатися як дана об'єктивність. Реально вона являє собою єдину матеріальну (техногенну) основу існування суспільства.
- Система економічних відносин - дана система з'єднує виробничу базу з людським потенціалом, забезпечує відтворення матеріальних продуктів, а також соціальних та інших послуг, необхідних для підтримки життєдіяльності суспільства й кожної окремої людини.
- Соціальна сфера - складається зі специфічних соціальних інтересів, соціальних відносин у вузькому змісті слова, соціальної інфраструктури. Духовна культура - має два зрізи - суб'єктивний, пов'язаний з тим, що духовність є прояв суб'єктивного фактора, об'єктивний, що відображає матеріальне закріплення духовного, перетворення його в історичну спадщину.
- Науково-технічний прогрес.
- Суб'єктивний фактор державного управління.

Будь-яке державне рішення видає людина, отже це рішення несе суб'єктивний фактор і персоніфікує собою свідомість у дії, певна злиття розумового й практичного процесів, тобто свідомість і діяльність.

Система елементів суб'єктивного фактора: “потреби - інтереси - цілі - воля - норми - мотиви (установки) - стимули ” у рамках цієї системи формується і реалізується ДУ.

### **Характеристики суб'єктивного в області ДУ:**

Суб'єктивний фактор у своєму складі має елементи різного рівня розвитку потенціалу, що по-різному співвідносяться й взаємодіють між собою. Розвиток суб'єктивного фактора являє собою складний процес, у якому всі елементи й властивості перетворюються нерівномірно, при суперечливому часом впливі один на одного, вони по-різному й у неоднаковій мірі відображають об'єктивну дійсність, по-різному піддаються її впливу й настільки ж різні їхня власна стабільність, самостійність, здатність до змін. Різні елементи й властивості суб'єктивного фактора з різною чинністю, цілеспрямованістю і раціональністю впливають на об'єктивну дійсність, наслідки впливу їх також різноманітні - від конструктивних, творчих до негативних, руйнівних.

### **Принципи державного управління: поняття, аспекти.**

Принцип ДУ являє собою закономірність, відношення або взаємозв'язок суспільно-політичної природи й інших груп елементів державного управління. Загальносистемні принципи ДУ – загальноуніверсальні закономірності (їхнє застосування):

- Принцип об'єктивності державного управління обумовлює необхідність проходження у всіх управлінських процесах вимог відповідності об'єктивних закономірностей (природно-природним і суспільно-історичних) реальним можливостям суспільних чинностей.
- Принцип демократизму - відтворює народовладдя в державному управлінні.

Припускає пронизування потребами, інтересами й цілями життєдіяльності людей всіх елементів державного управління.

- Принцип правової впорядкованості державного управління. Обумовлює необхідність законодавчого визначення основні аспектів цілей, функцій, структур, процесу, самих принципів державного управління.
- Принцип законності державного управління: установлення в державному управлінні режиму повсюдного й повного виконання правових актів.
- Принцип поділу влади в державному управлінні.
- Принцип публічності державного управління.

### **Функціональна структура державного управління: сутність і види функцій, їхня організація**

ДУ - управління в масштабах суспільства - покликане створювати й закріплювати законодавчо, підтримувати забезпечувати й гарантувати практичну реалізацію певних умов для високоефективного й соціально-актуального ведення будь-яких видів людської діяльності.

Функції ДУ:

- політична - забезпечення цілісності й схоронності суспільства, формою якого виступає держава;
- соціальна - забезпечення на території держави дотримання прав громадянина;
- економічна - створення передумов для економічного розвитку суспільства. У перехідний період - піти від безпосереднього управління виробництвом до забезпечення й захисту споживачів і соціальної спрямованості економіки;
- міжнародна - підтримка волі суверенітету й історичного існування народу в рамках широкого співтовариства.

Функції ДУ реалізуються за допомогою управлінських функцій, що позначають конкретний вплив юридично описані в їхній компетенції за спрямованістю й місцем реалізації - зовнішні й внутрішні; за утримуванням й

характером дії - загальні й специфічні.

До загальних функцій належать: організація, планування, регулювання, кадрове забезпечення, контроль.

До специфічних: фінансування, оподатковування, ліцензування, регулювання праці й ЗРП, кредитування.

### **Організаційна структура державного управління. Цілісність управління й поділ здійснення влади**

*Суб'єктом* державного управління виступає держава в цілому. Організаційна структура державного керування - це особливе державно-правове явище, обумовлене суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями й утримуванням державного керування в суспільстві.

У якості системоутвірною елемента організаційної структури державного управління виступає державний орган, пов'язаний з формуванням і реалізацією державно-керуючих впливів. Державний орган являє собою одиничну структуру влади, формально створену державою для здійснення закріплених за нею його цілей і функцій.

Основу організаційної структури державного управління становлять органи виконавчої влади.

*Побудова організаційної структури державного управління:*

Лінійна основа – створює структуру, при якій переважає вертикальна, односпрямована підпорядкованість органів, які утворюють строгу ієрархічну піраміду. Характеризується: єдиноначальністю, тобто влада, зосереджена в одних руках, команди передаються строго від однієї особи іншій.

Переваги: лінійний тип жорстко формалізований, надає структурі стабільність, надійність, послідовність. Недоліки: слабо виражені зворотні зв'язки.

Функціональна основа – формування державних органів, спеціально



пристосованих до ведення конкретних функцій управління. Проблема - у міжфункціональній координації.

Лінійно-функціональна основа – з'єднання лінійного й функціонального.

Програмно-цільова основа – в основу організаційної структури ставиться яка-небудь мета або комплексна програма.

Матрична основа – сполучає лінійне й програмно - цільове управління. Пов'язане з територіальним управлінням.

### **Соціальна ефективність державного управління**

Визначити результат управління й оцінити принесений їм ефект складно. Потрібні певні критерії, на підставі яких можна змінити об'єктивацію управління.

Критерії ефективності являють собою ознаки, грані, сторони, прояви управління, за допомогою аналізу яких можна визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам і інтересам суспільства.

Найбільш узагальнюючий і визначальний клас становлять критерії загальної соціальної ефективності ДУ. На їхній основі визначається зв'язаність суспільства й ДУ й підготовленість ДУ до забезпечення динамічного й гармонічного розвитку суспільства.

*Види критеріїв загальної соціальної ефективності:*

- рівень продуктивності праці, що співвідноситься зі світовими параметрами в його відповідних видах;
- темпи й масштаби приросту національного багатства, обчислювані за методикою ООН;
- рівень національного добробуту життя людей в розрахунку на душу населення й з розбивкою доходів різних категорій, а також у порівнянні зі стандартами розвинених країн;
- упорядкованість, безпека й надійність суспільних відносин, їхнє відтворення з наростаючим позитивним результатом.

Для аналізу й оцінки стану організації функціонування самої держави, як суб'єкта управління суспільними процесами використовують критерії спеціальної соціальної ефективності:

- доцільність організації й функціонування державно-керуючої системи;
- витрати часу на рішення управлінських питань і здійснення управлінських операцій;
- стиль функціонування державної системи, її підсистем;
- складність організації об'єктів ДУ;
- загальні - економічні, соціальні, технічні, кадрові та ін. витрати на утримання й функціонування управлінсько-державної системи.

*Критерії соціальної ефективності* кожного управлінського органа (держорган, орган місцевого самоуправління):

- ступінь відповідності напрямків, виконання й результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, які визначені в правовому статусі органа (кожний повинен займатися своєю справою);
- законність рішень і дій держорганів і органів місцевого самоврядування;
- реальність управлінських впливів;
- відповідність утримування управлінських актів запитам і потребам людей;
- характер і обсяг взаємозв'язків органів ДУ й посадових осіб із громадянами (рівень демократизації управлінської діяльності);
- рівень забезпечення в рішеннях і діях управлінського органа й посадової особи держпрестижу;
- правдивість і доцільність управлінської інформації;
- моральний стан органа управління і його вплив на суспільство.

### **Джерела й фактори раціональності державного управління**

Процесу управління необхідні: адекватні організаційні форми, пов'язані з конкретними видами діяльності, чітко визначені цілі, що відповідають інтересам людей і активізують їхню діяльність, норми, нормативи, що правильно регулюють зовнішні (для суспільства, для інших процесів) параметри діяльності й дають простір для ініціативи й самодіяльності, ресурсне й науково-технічне забезпечення, стимули, що задовольняють певні інтереси або створюють для

цього основу й міру відповідальності, демократичні процедури контролю й оцінки результатів діяльності.

Резерви раціоналізації:

1. Ними володіє колегіальність як форма організації управлінської діяльності («мозкові атаки»). Здійснюється в рамках субординації і покликана її зміцнювати. Ця інтеграція інтелектуальних і організаційних зусиль не підмінює індивідуальну діяльність й відповідальність, на основі колективно вираженої волі відповідний організатор має самі широкі повноваження й може діяти як єдиноначальник.

2. Таким резервом є також аналіз і оцінка стану і якості управлінської діяльності: мають мету з'ясувати правду про управлінський процес. На пошук істини повинні бути спрямовані зусилля самих управлінських кадрів.

3. Розвиток комунікативності керуючих компонентів з громадянами, суспільством - це найважливіша зовнішня сфера з величезною розмаїтістю політичних і соціально-психологічних рецепторів. Принцип контактів може бути тільки один: на рівних, зі справжньою повагою до людини. Особливості - у спілкуванні з масовою аудиторією.

Неформальні й позаслужбові контакти - при них посадова особа теж сприймається у відповідно до свого статусу - потрібно прагнути до того, щоб ці контакти сприяли зміцненню авторитету посадової особи й того органа, який вона представляє.

### **Місцеве самоврядування як підсистема державного управління**

*Місцеве самоврядування* є явище демократії, форма народовладдя, його необхідно розвивати в системі демократії й з позицій забезпечення приналежності влади народу. Місцеве самоврядування персоніфікує собою прикордонне явище між державою й суспільством, що з'єднує їх між собою, у ньому має місце зчленування суспільних форм (в організації) і владних повноважень (у юридичній чинності управлінських рішень). Місцеве самоврядування належить до ряду управлінських явищ, покликаних направляти, організовувати й регулювати суспільну життєдіяльність. Місцеве самоврядування є засобом реалізації ініціативи й практичного здійснення самодіяльності, втілення творчої енергії й відповідальності населення за місцем

проживання, це - одна з форм реалізації прав і волі людини й громадянина.

В організаційній структурі державного управління місцеве самоврядування виступає у вигляді особливої підсистеми зі своїми об'єктами управління, компетенцією, процедурами й формами організації, матеріально-фінансовим забезпеченням, технологією діяльності персоналу та іншими елементами, але тільки ця підсистема “знизу” пов'язана з населенням - носієм і джерелом влади, а “зверху” - з органами державної влади.

### **Управлінська культура: поняття, структура, способи формування**

*Управлінська культура* – це не тільки явище свідомості, але й нормативна установка й практична діяльність.

*Складові управлінської культури:* управлінські знання, розуміння, уміння; практичне управлінське поведіння, відношення до управлінських інститутів.

*Структура:*

1. Управлінська компетентність - синтез знань (теоретичної підготовки) і практичного досвіду в області управління взагалі й державного управління особливо.

2. Інформування про всі проблеми, явища, процеси, перетворення, що відбуваються в сфері управління, особливо державного.

Управлінська культура, тобто рівень компетентності й інформованості, припускає також розвиток зацікавленості громадян в участі в діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування або в безпосередньому веденні управлінських справ.

### **Питання до самоконтролю**

1. Що розуміють під терміном «управління»?
2. Визначіть зміст й особливості державного управління.
3. Що розуміють під органом державного управління (виконавчої влади)?
4. Які органи державного управління (органи виконавчої влади) виділяють залежно від території діяльності?
5. Які органи державного управління відносять до регіональних органів?
6. Назвіть центральний орган державного управління.
7. Назвіть місцеві органи державного управління (виконавчої влади), й межі їх діяльності.

## **ТЕМА 7. УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЯМИ В КОНТЕКСТІ ЗАКОНОДАВСТВА**

**Містобудівний кодекс. Повноваження уряду й органів місцевого самоврядування в області містобудування. Повноваження органів архітектури й містобудування в регулюванні містобудівної діяльності.**

**Правове регулювання управління у галузі використання та охорони земель  
Поняття, зміст і суб'єкти управління в галузі використання  
та охорони земель**

Управління в галузі використання та охорони земель є різновидом, складовою управління природокористуванням та охороною довкілля. Головною ознакою, за якою цей різновид виділяється як самостійний, є земля — основне національне багатство, що перебуває під особливою охороною держави.

*Управління у сфері використання та охорони земель* слід розглядати як організаційно-правову діяльність уповноважених органів з забезпечення раціональної та ефективної експлуатації земель усіма суб'єктами господарювання у межах, визначених земельним законодавством України.

*Суб'єктом управління* у галузі використання та охорони земель є система уповноважених органів, які відповідно до земельного законодавства проводять організаційно-правову діяльність щодо забезпечення раціонального використання земельних ресурсів та їх охорони. До числа таких суб'єктів ЗК України відносить: Верховну Раду України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, обласні, Київську та Севастопольську міські, районні, районні у містах, міські, селищні та сільські ради, Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів, Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації.

## **Система і функції управління у галузі використання та охорони земель**

*Функції управління* — це види (напрями) діяльності, яку виконують уповноважені органи щодо забезпечення організації раціонального й ефективного використання та охорони земель.

У юридичній літературі на різних етапах розвитку та становлення земельного законодавства по-різному визначали та формулювали відповідні функції управління у вказаній галузі. Зокрема, в підручнику «Земельне право» до основних функцій державного управління земельним фондом були віднесені: визначення цільового призначення земель та переведення їх з однієї категорії до іншої; надання та вилучення земель; земельний облік; землеустрій; державний контроль за використанням земель; земельні спори.

Автори підручника «Советское земельное право» (1981) за редакцією В.С. Шелестова до функцій управління єдиним державним земельним фондом віднесли: облік земель і реєстрацію землекористування; планування використання земель; проведення землеустрою і планування земель населених пунктів; контроль за використанням земель; вирішення земельних спорів. Таким чином, з'явилися нові функції управління земельним фондом (планування, реєстрація), деякі перестали розглядатися як такі функції (надання та вилучення земель, визначення цільового призначення земель), а інші (облік земель, землеустрій, контроль, вирішення земельних спорів) залишилися незмінними.

У підручнику «Советское земельное право» (1986), за редакцією В.П. Балезіна та М.І. Краснова функціями управління земельним фондом визначено такі: ведення державного земельного кадастру; планування використання та охорони земель; розподіл та перерозподіл земель; відновлення земельних ресурсів; державний землеустрій; державний контроль за використанням та охороною земель; вирішення земельних спорів<sup>2</sup>. Крім відомих, з'явилася нова функція управління земельним фондом — відновлення земельних ресурсів.

На сучасному етапі розвитку земельного законодавства, особливо з прийняттям нового ЗК України, функції управління землями набули нового забарвлення та змісту. Вони передбачають необхідність всілякої підтримки розвитку ринкових відносин в агропромисловому комплексі України, побудови приватноправових засад використання земель країни з безумовним та обов'язковим здійсненням державного публічно-правового впливу на процес експлуатації земель та їх охорони.

Згідно із ЗК України до функцій управління в галузі використання та охорони земель необхідно віднести: встановлення та зміну меж адміністративно-територіальних утворень; планування використання земель; землеустрій; контроль за використанням та охороною земель; моніторинг земель та ін.

### **Система і повноваження органів управління в галузі використання та охорони земель**

Органи управління в галузі використання та охорони земель мають розгалужену систему, яка діє в межах повноважень, визначених земельним та іншими галузями законодавства України. Зазначена система функціонує як єдиний взаємозв'язаний механізм.

Традиційно систему органів управління у галузі використання та охорони земель поділяють на два види: органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції. Особливістю управління в галузі використання та охорони земель органами загальної компетенції є те, що вони здійснюють зазначену діяльність разом з вирішенням інших завдань, віднесених до їх компетенції: розвиток економіки, соціальної сфери (охорона здоров'я, освіта, культура), національна безпека та оборона тощо. На відміну від цього, для органів спеціальної компетенції управління у галузі використання та охорони земель є головним або одним з головних напрямів їх діяльності.

До системи органів загальної компетенції, які здійснюють управління у галузі використання та охорони земель, належать: Верховна Рада України,

Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади.

Систему органів управління спеціальної компетенції у вказаній сфері становлять: Міністерство екології та природних ресурсів України, Державний комітет України із земельних ресурсів.

Відповідно до ст. 75 Конституції України основними повноваженнями Верховної Ради України у галузі управління використанням та охороною земель є: прийняття законів у галузі регулювання земельних відносин; визначення засад державної політики в галузі використання та охорони земель; затвердження загальнодержавних програм щодо використання та охорони земель; встановлення і зміна меж районів і міст; погодження питань, пов'язаних з вилученням (викупом) особливо цінних земель; вирішення інших питань у галузі земельних відносин згідно з Конституцією України.

Земельний кодекс України відносить до повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим у галузі використання та охорони земель на території республіки низку напрямів діяльності, пов'язаних з реалізацією загальнодержавної політики у сфері земельних відносин і захисту земельних прав громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави в цілому. Серед них: розпорядження землями, що перебувають у спільній власності територіальних громад; підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок із земель державної власності, що проводяться органами виконавчої влади; координація здійснення контролю за використанням та охороною земель тощо.

Повноваження Кабінету Міністрів України у галузі земельних відносин визначені ЗК України (ст. 13 та ін.). Зокрема, відповідно до п. 2 ст. 84 ЗК України він здійснює повноваження власника щодо земель державної власності згідно з законом у межах і порядку, визначених Кодексом; за погодженням з Верховною Радою України має повноваження на продаж земельних ділянок, що



перебувають у власності держави, іноземним державам та іноземним юридичним особам (п. 1 ст. 129 ЗК); уповноважений надавати в постійне користування земельні ділянки із земель державної власності юридичним особам у випадках, визначених статтями 149 та 150 ЗК України (п. 7 ст. 122); має право приймати рішення щодо вилучення земельних ділянок державної власності, які перебувають у постійному користуванні, для суспільних та інших потреб (п. 2 та 9 ст. 149); визначає порядок встановлення та зміни цільового призначення земель (ч. 3 ст. 20 ЗК); дає дозвіл на проведення розвідувальних робіт на землях заповідників, національних природних парків, дендрологічних та ботанічних садів, археологічних пам'яток (п. 3 ст. 97 ЗК); затверджує методику грошової та експертної оцінки землі (п. 8 ст. 128 ЗК); здійснює інші повноваження.

Органи місцевого самоврядування (обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні у містах, сільські, селищні та міські ради) виконують управлінські функції у сфері земельних відносин відповідно до статей 8—12 ЗК України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. (з відповідними змінами), «Про столицю України — місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. До їх повноважень належать: розпорядження землями територіальних громад; підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок із земель державної власності, що проводяться органами виконавчої влади; встановлення та зміна меж відповідних адміністративно-територіальних одиниць; організація землеустрою; забезпечення реалізації державної політики в галузі використання та охорони земель та ін.

Повноваження місцевих державних адміністрацій визначені в ст. 17 ЗК України та Законі України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. (з відповідними змінами). Вони, зокрема, здійснюють: розпорядження землями державної власності у межах, визначених ЗК України; беруть участь у розробці та забезпеченні виконання загальнодержавних і регіональних програм з

питань використання та охорони земель; координують здійснення землеустрою та державного контролю за використанням та охороною земель; підготовку висновків щодо надання або вилучення (викупу) земельних ділянок; викуп земельних ділянок; викуп земельних ділянок для суспільних потреб у межах, визначених ЗК України; підготовку висновків щодо встановлення та зміни меж сіл, селищ, районів, районів у містах та міст та ін.

Серед повноважень Міністерства екології та природних ресурсів України як центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів у галузі земельних відносин ст. 14 ЗК України виділяє: участь у розробці та реалізації загальнодержавних і регіональних програм використання та охорони земель; організація моніторингу земель; участь у розробці нормативних документів у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів; здійснення державної екологічної експертизи землекористування; внесення пропозицій щодо формування державної політики у галузі охорони та раціонального використання земель; здійснення міжнародного співробітництва з питань охорони земель тощо.

Відповідно до Указу Президента України «Про створення єдиної системи державних органів земельних ресурсів» від 6 січня 1996 р. (із змінами від 19 серпня 2002 р.) система державних органів земельних ресурсів складається з Державного комітету України із земельних ресурсів та підпорядкованих йому Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель, Державного комітету АР Крим із земельних ресурсів і єдиного кадастру, обласних, Київського та Севастопольського міських головних управлінь, районних відділів, міських управлінь (відділів) земельних ресурсів та інженерів-землевпорядників сіл і селищ.

Як зазначається у Положенні про Державний комітет України із земельних ресурсів, затвердженому Указом Президента України від 14 серпня 2000 р., цей Комітет є центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів. У встановленому порядку він вносить пропозиції щодо формування державної

політики у сфері регулювання земельних відносин, використання, охорони та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру і забезпечує реалізацію, здійснює управління у цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання.

Повноваженнями Держкомзему є: координація робіт з проведення земельної реформи; участь у розробці та реалізації загальнодержавних, регіональних програм використання та охорони земель; ведення державного земельного кадастру, в тому числі державної реєстрації земельних ділянок і державного контролю за використанням та охороною земель; розробка економічного та правового механізму регулювання земельних відносин тощо.

### **Встановлення і зміна меж адміністративно-територіальних утворень**

Земельний кодекс України до адміністративно-територіальних утворень, для яких встановлюються та змінюються межі, відносить райони, села, селища, міста та райони в містах. Території зазначених утворень відокремлюються межею, тобто умовно замкненою лінією на поверхні землі.

Відповідно до Закону України «Про планування і забудову територій» від 20 квітня 2000 р. територія — це частина земної поверхні у визначених межах (кордонах) з властивими їй географічним положенням, природними і створеними діяльністю людей умовами та ресурсами, а також з повітряним простором та розташованими під нею ресурсами. Метою формування територій і встановлення меж адміністративно-територіальних утворень є забезпечення територіальних умов для самостійного вирішення органами місцевого самоврядування усіх питань місцевого життя. Необхідна умова цього процесу — врахування інтересів населення, яке проживає на відповідній території. Межі адміністративно-територіальних утворень встановлюються та змінюються за проектами землеустрою, які розробляються відповідно до техніко-економічного обґрунтування їх розвитку, генеральних планів населених пунктів. Як зазначається у ст. 183 ЗК України, одне з головних завдань землеустрою полягає

у встановленні на місцевості меж району, села, селища, міста, району в місті.

Межі адміністративно-територіальних утворень не є постійними. Вони можуть змінюватися залежно від економічних, географічних, демографічних, екологічних та інших факторів. Разом з тим включення земельних ділянок у межі відповідних утворень не тягне за собою припинення права власності чи права користування цими ділянками. Це надзвичайно важливе правило, яке є однією з гарантій захисту прав власників земельних ділянок і землекористувачів. Правовий режим цих земельних ділянок може бути змінений тільки у разі їх вилучення (викупу) у певних суб'єктів у порядку, передбаченому ЗК України.

Коло суб'єктів, яким надано право приймати рішення стосовно встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних утворень, залежить від різновиду таких утворень. Зокрема, Верховна Рада України приймає рішення про встановлення і зміну меж районів і міст. Підставою для прийняття такого рішення є подання Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської чи Севастопольської міської ради. Рішення про встановлення і зміну меж сіл, селищ приймають Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська чи Севастопольська міські ради за поданням районних та відповідних сільських, селищних рад. Міська рада за поданням відповідних районних у містах рад приймає рішення про встановлення і зміну меж районів у містах.

Відповідно до п. «д» ст. 17 ЗК України висновки щодо встановлення та зміни меж сіл, селищ, районів у містах та міст готують місцеві державні адміністрації.

Межі адміністративно-територіальних утворень засвідчуються державним актом України, який має містити повні відомості про межі конкретного району, села, селища, міста, району в місті.

Форма та порядок видачі державного акта України на межі адміністративно-територіального утворення встановлює Верховна Рада України.

На відміну від державних актів, які засвідчують право власності на землю чи право постійного землекористування, державний акт України дає уявлення про просторові межі відповідного адміністративно-територіального утворення.

### **Планування використання земель**

Планування використання земель здійснюється відповідно до норм глави 30 ЗК України. Воно є складовою Генеральної схеми планування території України, затвердженої Законом України від 7 лютого 2002 р. *Генеральна схема* планування території України визначає пріоритети та концептуальні рішення планування і використання території країни, вдосконалення системи розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі.

За видами та режимами переважного використання Генеральна схема виділяє різні за характером території: з інтенсивною, переважно промисловою, міською житловою та громадською забудовою (зона урбанізації), у тому числі: з критичним рівнем виробничо-містобудівного освоєння; з високим рівнем виробничо-містобудівного освоєння; з середнім рівнем виробничо-містобудівного освоєння; переважно агропромислового виробництва та сільської забудови (зона сільського господарства); території та об'єкти природно-заповідного фонду, ліси, водно-болотні угіддя, землі водного фонду, рекреаційного та оздоровчого призначення, інші природні території, важливі для збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (зона національної екологічної мережі); території (зони) радіаційного забруднення, у тому числі відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, гарантованого добровільного відселення, посиленого радіоекологічного контролю.

Отже, державне планування використання земель України — важливий та необхідний елемент системи регулювання суспільних відносин у цій галузі. Його завдання полягає в забезпеченні оптимального розподілу земель між

сферами виробництва та інших народногосподарських потреб, максимальному збереженні земель сільськогосподарського призначення, особливо найбільш цінних сільськогосподарських угідь. Завданням планування використання земель є також залучення до сільськогосподарського обігу земельних ділянок, які не використовуються за цільовим призначенням, постійне підвищення їх родючості, здійснення протиерозійних і протиселевих заходів, створення умов для рекультивації земель, охорони їх від забруднення та засмічення. Для вирішення цих завдань розробляються загальнодержавні та регіональні програми використання та охорони земель.

Природно-сільськогосподарське районування земель передбачає поділ території з урахуванням природних умов та агробіологічних вимог сільськогосподарських культур. Воно допомагає скласти чітке уявлення про характер земель, їх необхідне та доцільне використання, продуктивність та дає можливість швидко, економічно і досить повно оцінити потенційні можливості земельних ресурсів відповідної території.

Зонування земель є однією з форм планування їх використання та охорони. Воно здійснюється відповідно до ст. 180 ЗК України лише у межах населених пунктів і нерозривно пов'язане з плануванням і забудовою територій, правове регулювання яких затверджено Законом України «Про планування і забудову територій» від 20 квітня 2000 р. Згідно зі ст. 11 вказаного Закону схеми планування територій на місцевому рівні визначають зонування територій для забудови та іншого використання. При цьому Генеральною схемою планування території України, затвердженою Законом України від 7 лютого 2002 р., передбачені заходи щодо вдосконалення системи розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів.

### **Землеустрій**

Відповідно до ст. 181 ЗК України та Закону України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р. землеустрій являє собою сукупність соціально-

економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та регіональної організації території адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил. Він виконує важливі функції організації раціонального використання земельних ресурсів, їх охорони та захисту ґрунтів незалежно від цільового призначення земель і водночас є однією з функцій державного управління у сфері землекористування і поширюється на землі всіх форм власності.

*Мета землеустрою* визначається відповідними напрямками його проведення, а саме: забезпечення раціонального використання земель; охорона земель; створення сприятливого екологічного середовища; поліпшення природних ландшафтів.

*Суб'єктами землеустрою* є органи державної влади та органи місцевого самоврядування, юридичні та фізичні особи, які здійснюють землеустрій, землевласники та землекористувачі, а *об'єктами* — територія України, території адміністративно-територіальних утворень або їх частин, території землеволодінь та землекористувань чи окремі земельні ділянки.

Землеустрій як сукупність соціально-економічних заходів виконує найрізноманітніші завдання, пов'язані із забезпеченням раціонального використання та охорони земель незалежно від їх цільового призначення (сільськогосподарського виробництва, промисловості, лісового та водного господарства, містобудування тощо).

На рівні загальнодержавних землевпорядних заходів проводяться: реалізація державної політики у галузі земельних правовідносин; визначення основного цільового призначення земельних масивів, розробка великих регіональних комплексних програм охорони та раціонального використання земельних ресурсів; планування та прогнозування (розробка державних, обласних, районних і регіональних схем використання земель та схем землеустрою, заходів щодо охорони земель), розробка цільових програм меліорації та рекультивації земель, боротьба з водною та віetroвою ерозією ґрунтів і т. ін.

Галузеві та відомчі завдання землеустрою залежать від характеру виробництва, його особливостей, спеціалізації.

Завданнями землеустрою у галузі промислового та інших видів несільськогосподарського виробництва є: пошук земель з метою їх використання у промисловості, будівництві і т. ін., які б мінімально зачіпали інтереси сільськогосподарського виробництва; відведення земель і утворення нових землекористувань; розробка заходів щодо охорони та раціонального використання земель з додержанням екологічних вимог.

Важливе значення мають також прогностичні та передпроектні завдання землеустрою, до яких належать: розробка схем використання й охорони земельних ресурсів держави та її окремих регіонів, у тому числі протиерозійних та інших ґрунтозахисних заходів; розробка схем землеустрою областей і регіонів; розробка прогнозів, регіональних програм використання й охорони земель; обґрунтування розміщення, встановлення та зміни меж територій з особливими природоохоронними, рекреаційними і заповідними режимами.

У процесі реалізації зазначених завдань важливим є проведення державної землевпорядної експертизи, яка визначає: питання правового забезпечення проектних рішень; відповідність передбачених заходів завданню на проектування, вимогам раціонального використання й охорони земель та нормативно-технічним документам; запропоновані проектною документацією рішення відносно знімання, збереження та використання родючого шару ґрунту при проведенні робіт, пов'язаних із порушенням земель, проведенням їх рекультивації.

Землеустрій здійснюють за рахунок коштів Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів, а також коштів громадян та юридичних осіб. Формою землеустрою є землевпорядний процес.

*Землевпорядний процес* — це загальний порядок виконання окремих землевпорядних дій. Він складається з таких взаємозв'язаних стадій, що послідовно виконуються: порушення клопотання про проведення землевпорядної дії; підготовчі роботи щодо складання проекту землеустрою; складання проекту землеустрою; розгляд проекту, проектної документації; затвердження проекту; перенесення проекту в натуру (на місцевість); оформлення та видача землевпорядних матеріалів і документів; здійснення авторського нагляду за виконанням проекту землеустрою.



## **Контроль за використанням і охороною земель**

Контроль за використанням і охороною земель являє собою одну з важливих функцій державного управління у зазначеній сфері суспільних відносин. Його завдання полягають у забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами вимог земельного законодавства України. Слід звернути увагу на те, що контроль здійснюється: а) за всіма без винятку суб'єктами земельних відносин, а не тільки за юридичними і фізичними особами; б) стосується всіх земель незалежно від форм власності.

Конкретні завдання, функції контролю за використанням та охороною земель, а також форми і методи його здійснення визначені в Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003р.

*Метою контролю за використанням та охороною земель, що збігається з метою усієї екологічної діяльності, є задоволення справедливих соціальних, економічних, екологічних потреб нинішнього і майбутнього поколінь у сфері розвитку й охорони навколишнього природного середовища.*

*Його конкретні цілі визначаються основними формами діяльності у сфері використання й охорони земель, якими є: організація раціонального землекористування; охорона земель; забезпечення екологічної безпеки людини.*

Державний контроль за використанням земель здійснюють уповноважені органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель — спеціально уповноважені органи з питань екології та природних ресурсів. Уповноваженими органами виконавчої влади з питань земельних ресурсів є Державний комітет України з земельних ресурсів, обласні, Київське та Севастопольське міські управління та районні відділи земельних ресурсів. Ці органи в межах своїх повноважень здійснюють державний контроль за додержанням земельного законодавства, в тому числі встановленого порядку вилучення і надання земельних ділянок, режиму використання земельних ділянок відповідно до їх цільового призначення та умов

надання власниками земельних ділянок і землекористувачами; контролює додержання суб'єктами господарювання встановлених вимог щодо виконання земельно-кадастрових та землепорядних робіт, експертної грошової оцінки земельних ділянок.

Органи Державного комітету України з питань земельних ресурсів здійснюють державний контроль за: раціональною організацією території та використанням земельних ділянок власниками землі і землекористувачами відповідно до умов їх надання; поверненням самовільно зайнятих ділянок у стані, придатному для використання; виконанням комплексу заходів, передбачених умовами надання земельних ділянок нормативними документами та затвердженими проектами із захисту земель від водної та вітрової ерозії, заростання бур'янами, чагарниками та дрібноліссям, селів, підтоплення, заболочення, засолення, висушування, ущільнення та від інших процесів погіршення стану земель.

Крім того, органи Держкомзему здійснюють контроль за проектуванням, розміщенням, будівництвом, реконструкцією, введенням у дію, експлуатацією та ліквідацією об'єктів, що негативно впливають на стан земель; своєчасним і якісним виконанням комплексу необхідних заходів щодо запобігання і ліквідації псування земель, їх забруднення виробничими та іншими відходами і стічними водами, а також при добування корисних копалин, виконанні будівельних, геологорозвідувальних, пошукових та інших робіт.

### **Моніторинг земель**

*Моніторинг земель* — важлива функція управління у сфері використання та охорони земель. Його об'єктом є землі України незалежно від форм власності на землю, цільового призначення та характеру використання. Моніторинг земель складається із систематичних спостережень за станом земель (зйомки, обстеження і вишукування), виявлення змін, а також оцінки: стану використання угідь, полів, ділянок; процесів, пов'язаних зі змінами родючості ґрунтів,

збільшенням сільськогосподарських угідь, забрудненням земель токсичними речовинами; стану берегових ліній річок, морів, озер, водосховищ, гідротехнічних споруд; процесів, пов'язаних з утворенням ярів, селевими потоками, землетрусами та іншими явищами; стану земель у межах населених пунктів, територій, зайнятих нафтогазодобувними об'єктами, очисними спорудами, а також іншими промисловими об'єктами.

*До завдань моніторингу земель належать:* довгострокові систематичні спостереження за станом земель; аналіз екологічного стану земель; своєчасне виявлення змін стану земель, оцінка цих змін, прогноз і вироблення рекомендацій щодо запобігання негативним процесам та усунення їх наслідків; інформаційне забезпечення ведення державного земельного кадастру, землекористування, землеустрою, державного контролю за використанням та охороною земель, а також власників земельних ділянок.

Моніторинг земель здійснюється відповідно до загальнодержавних і регіональних (місцевих) програм. Інформація про стан земельних ресурсів та їх використання, яку отримано у процесі ведення моніторингу, нагромаджується в архівах і банках даних автоматизованої інформаційної системи. На основі зібраної інформації і результатів оцінки стану земель складаються оперативні зведення, наукові прогнози і рекомендації, які направляються до місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших державних органів для вжиття заходів щодо запобігання негативним процесам і ліквідації їх наслідків. Отримані матеріали об'єктивно характеризують фізичні, хімічні, біологічні процеси у навколишньому середовищі, рівень забруднення ґрунтів, що дає можливість органам державного управління пред'являти до землекористувачів певні вимоги щодо усунення правопорушень у сфері використання та охорони земель.

Державна система моніторингу навколишнього природного середовища покладається на Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. Моніторинг земель є складовою загального моніторингу довкілля.

Структуру, завдання та зміст моніторингу земель визначено у Положенні про моніторинг земель, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 р.

Ведення моніторингу земель покладається на Державний комітет України із земельних ресурсів за участю Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, Міністерства аграрної політики України, Національного космічного агентства України, інших зацікавлених міністерств та відомств. Органи Держкомзему надають усім заінтересованим суб'єктам системи моніторингу інформацію про стан земельного фонду, структуру землекористування, трансформацію земель, заходи щодо запобігання негативним процесам і ліквідації їх наслідків. Міністерство аграрної політики надає інформацію про фізичні, геохімічні та біологічні зміни якості ґрунтів сільськогосподарського призначення; Національне космічне агентство України — архівну та поточну інформацію з дистанційного зондування Землі.

### **Державний земельний кадастр**

*Термін «кадастр»* означає систематизовану сукупність даних стосовно кількісної та якісної характеристик відповідних видів природних ресурсів чи явищ.

*Державний земельний кадастр* — один з різновидів кадастрів природних ресурсів, до яких, крім нього, включаються: водний кадастр, лісовий кадастр, кадастр тваринного світу, кадастр рослинного світу та ін.

Державний земельний кадастр являє собою єдину державну систему земельно-кадастрових робіт, яка встановлює процедуру визнання факту виникнення або припинення права власності і права користування земельними ділянками та містить сукупність відомостей і документів про місце розташування та правовий режим цих ділянок, їх оцінку, класифікацію земель, кількісну та якісну характеристики, розподіл серед власників землі і землекористувачів.

Оперативність і точність даних земельного кадастру забезпечується використанням аерокосмічних зйомок та застосуванням методів дистанційного зондування земної поверхні.

Ведення державного земельного кадастру — одна з функцій державного управління у сфері землекористування та охорони земель. Його значення полягає в тому, що він є державним інформаційним ресурсом. Призначення державного земельного кадастру полягає в забезпеченні необхідною інформацією органів державної влади й органів місцевого самоврядування, заінтересованих підприємств, установ та організацій, а також громадян з метою регулювання земельних відносин, раціонального використання та охорони земель, визначення розміру плати за землю і цінності земель у складі природних ресурсів, контролю за використанням та охороною земель, економічного й екологічного обґрунтування бізнес-планів та проектів землеустрою (ст. 194 ЗК).

Державний земельний кадастр складається з відповідних складових, кожна з яких має визначене законодавством цільове призначення.

*Кадастрове зонування земель* — це розділення їх на земельні ділянки за різним цільовим призначенням і правовим режимом використання. Кадастрове зонування включає встановлення: місця розташування обмежень щодо використання земель; меж кадастрових зон та кварталів; меж оціночних районів та зон; кадастрових номерів (території адміністративно-територіальної одиниці) (ст. 197 ЗК).

*Кадастрові зйомки* згідно зі ст. 198 ЗК — це комплекс робіт, що виконуються для визначення та відновлення меж земельних ділянок. Вони включають: геодезичне встановлення меж земельної ділянки; погодження меж земельної ділянки з суміжними власниками і землекористувачами; відновлення меж земельної ділянки на місцевості; встановлення меж частин земельної ділянки, які містять обтяження та обмеження щодо використання земель; виготовлення кадастрового плану.

*Бонітування ґрунтів* відповідно до ст. 198 ЗК становить порівняльну

оцінку якості ґрунтів за їх основними природними властивостями, які мають сталий характер та істотно впливають на врожайність сільськогосподарських культур, вирощуваних у конкретних природно-кліматичних умовах. Воно проводиться за 100-бальною шкалою. Вищим балом оцінюються ґрунти з кращими властивостями, які мають найбільшу природну продуктивність.

*Економічна оцінка земель* — це оцінка землі як природного ресурсу і засобу виробництва в сільському і лісовому господарстві та як просторового базису в суспільному виробництві за показниками, що характеризують продуктивність земель, ефективність їх використання та доходність з одиниці площі. Вона повинна з достатньою точністю відобразити відмінності в якості земель з погляду економічної родючості ґрунтів при досягнутому рівні інтенсивності землеробства.

Дані економічної оцінки земель є основою грошової оцінки земельних ділянок різного цільового призначення. Вона визначається в умовних кадастрових гектарах або грошовому вираженні.

*Грошова оцінка* земельних ділянок здійснюється з метою створення умов для економічного регулювання земельних відносин при зміні суб'єктів права власності на земельні ділянки, ціноутворенні, визначенні ставок земельного податку тощо. Вона визначається на рентній основі. Залежно від призначення та порядку проведення грошова оцінка земельних ділянок може бути нормативною та експертною.

Державна реєстрація земельних ділянок є складовою автоматизованої системи державного земельного кадастру та необхідним елементом виникнення суб'єктивного права власності та права постійного користування на земельну ділянку. Відповідно до ч. 1 ст. 125 ЗК України, право власності та право постійного користування на земельну ділянку виникає після одержання її власником або користувачем документа, що досвідчує право власності чи право постійного користування земельною ділянкою, та його державної реєстрації.

Державний реєстр земель складається з двох частин — книги записів реєстрації державних актів на право власності на землю та на право постійного користування землею, договорів оренди землі з зазначенням кадастрових номерів земельних ділянок; Поземельної книги, яка містить відомості про земельну ділянку (ст. 202 ЗК).

Згідно з Указом Президента України «Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру» від 17 лютого 2003 р. функцію з державної реєстрації земельних ділянок покладено на Державний комітет України з земельних ресурсів.

Облік кількості земель відображає відомості, які характеризують кожен земельну ділянку за площею та складом угідь. При обліку кількості земель виділяють землі: у межах населених пунктів; за категоріями; за формами власності; зрошувані й осушені землі тощо (ст. 203 ЗК).

Облік якості земель відображає відомості, які характеризують земельні угіддя за природними й набутими властивостями, що впливають на їх родючість, а також за ступенем забруднення ґрунтів. Він містить: класифікацію всіх земель сільськогосподарського призначення за придатністю з виділенням особливо цінних земель; характеристику земель за товщиною гумусового горизонту, вмістом гумусу і поживних рухомих речовин, механічним складом ґрунтів; характеристику культурно-технічного стану природних кормових угідь тощо.

Державний земельний кадастр ведеться Держкомземом України, обласними головними управліннями, Київським та Севастопольським міськими головними управліннями, міськими (міст обласного та районного значення) управліннями (відділами), районними відділами земельних ресурсів, які є територіальними органами Держкомзему України.

### **Питання до самоконтролю**

1. Визначте поняття, зміст і суб'єкти управління в галузі використання та охорони земель.
2. Визначте мету контролю за використанням та охороною земель.
3. Дайте визначення терміну «кадастр».
4. Яке призначення державного земельного кадастру?
5. Призначення грошової оцінки земельних ділянок?
6. Назвіть складові державного земельного кадастру.
7. Визначте поняття кадастрового зонування земель.

## **ТЕМА 8. МІСТОБУДІВНА ДОКУМЕНТАЦІЯ ПРО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ Й ЗАБУДОВИ ТЕРИТОРІЙ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ. ПРАВИЛА ЗАБУДОВИ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ. ВИДИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ЗОН У МІСТОБУДУВАННІ**

### **Особливості правового режиму земель у межах населених пунктів**

*Правовий режим земель у межах населених пунктів (міст, селищ і сіл)* — це встановлений правовими нормами порядок, який визначає структуру та цільове призначення всіх земель, що становлять територію населеного пункту та окремих категорій в його межах, приналежність цих земель певним суб'єктам, розпорядження, управління та користування ними, права та обов'язки власників земельних ділянок та землекористувачів, а також компетенцію місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в регулюванні земельних відносин.

Головні завдання використання земель у межах населених пунктів полягають у розміщенні міст, селищ і сіл, забезпеченні їх подальшого функціонування та сталого розвитку. Цьому підпорядковані правові режими всіх категорій земель, які становлять територію населених пунктів. Із загальної єдності основного цільового призначення земель у межах населених пунктів, яке пов'язане з несільськогосподарським використанням земель, випливає і певна взаємозумовленість у правових режимах її складових. Так, загальним моментом, що характеризує зміст земельних правовідносин у населених пунктах, є зумовленість прав та обов'язків власників земельних ділянок і землекористувачів містобудівною документацією (генеральними планами, проектами детального планування та ін.).

Особливості правового режиму земель у межах населених пунктів визначаються наявністю містобудівних вимог як до організації всієї території, так і окремих її частин, розширенням компетенції органів місцевого самоврядування у сфері використання та охорони цих земель, взаємозв'язком та



підпорядкованістю правового режиму всіх земель у межах території населених пунктів правовому режиму земель житлової та громадської забудови як домінуючої категорії.

Важливою рисою правового режиму зазначених земель слід вважати те, що їх обов'язковою складовою є землі, які перебувають у комунальній власності. Цими землями розпоряджаються сільські, селищні, міські ради, повноваження яких у галузі земельних відносин визначені Земельним кодексом України (ст. 12) та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зазначені ради передають земельні ділянки із земель комунальної власності, наприклад, у приватну власність фізичних та юридичних осіб або надають у користування, у тому числі й на умовах оренди, вилучають земельні ділянки з користування, або викуповують їх у власників для суспільних потреб. Відповідно до п. 12 Перехідних положень Земельного кодексу встановлено, що до розмежування земель права державної і комунальної власності повноваження щодо розпорядження землями у межах населених пунктів, крім земель, переданих у приватну власність, здійснюють відповідні сільські, селищні, міські ради. Тимчасовим порядком розмежування земель права державної і комунальної власності, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2002 р., передбачено, що підставою для організації робіт з розмежування земель права державної і комунальної власності у межах населених пунктів є рішення про розмежування цих земель, які приймаються відповідними сільськими, селищними, міськими радами за погодженням з органами виконавчої влади.

До повноважень сільських, селищних, міських рад на території населених пунктів належить також зміна цільового призначення земельної ділянки, яка перебуває у власності громадянина або юридичної особи і розташована у межах певного населеного пункту. Це встановлено постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб» від 11 квітня 2002 р. Слід звернути увагу і на те, що органи місцевого самоврядування, здійснюючи

управлінські функції щодо раціонального використання та охорони земель, організують землевпорядкування, виконують земельний контроль, обмежують, тимчасово забороняють (зупиняють) використання земель громадянами та юридичними особами в разі порушення ними вимог земельного законодавства.

Одна з основних особливостей правового режиму земель у межах населених пунктів полягає в тому, що серед функцій державного управління цими землями головне місце посідає функція планування та забудови. Правові форми планування та забудови земель у межах населених пунктів закріплено містобудівним законодавством. Найважливішими серед цих форм є: схеми планування територій, генеральний план населеного пункту, детальний план території, план червоних ліній, проект забудови території, проект розподілу території, план земельно-господарського устрою та регіональні і місцеві правила забудови.

*Схема планування території* — це містобудівна документація, яка визначає принципові вирішення планування, забудови та іншого використання відповідних територій адміністративно-територіальних одиниць або їх окремих частин. Такі схеми розробляються на регіональному та місцевому рівнях і затверджуються відповідними радами.

*Генеральний план населеного пункту* — головний містобудівний документ, на основі якого здійснюється використання земель у межах населеного пункту, визначається архітектурний та планувальний розвиток конкретного населеного пункту. Він є основою для встановлення меж відповідного адміністративно-територіального утворення. В ньому визначаються: основні напрями майбутнього використання земель у межах населеного пункту для житлового будівництва і громадської забудови, розвитку інженерної і транспортної мережі, здійснення благоустрою та зеленого будівництва, а також межі функціональних зон, пріоритетні та допустимі види використання та забудови територій; території, які мають будівельні, санітарно-гігієнічні, природоохоронні та інші обмеження їх використання; черговість і пріоритетність забудови та іншого

використання земель тощо. У складі генерального плану розробляють: детальний план забудови, план червоних ліній, проект забудови території, проект розподілу території та ін.

*План земельно-господарського устрою населеного пункту* — самостійний елемент містобудівної документації. Він використовується для обґрунтування, розробки і подальшої реалізації у межах населеного пункту (як правило, міста) необхідного обсягу організаційних та інженерно-технічних заходів щодо освоєння, поліпшення якості земель, раціонального використання, охорони та захисту їх від руйнівних процесів.

Згідно з Порядком складання плану земельно-господарського устрою населеного пункту, затвердженим наказом Мінбудархітектури України та Держкомзему України від 24 вересня 1993 р., в ньому є дані про поділ земель за використанням відповідно до цільового призначення, поділ земель за формами власності і користування. Він закріплює організаційні, правові, фінансові та інші заходи щодо вдосконалення структури територій, освоєння земель, поліпшення їхньої якості тощо.

Для забезпечення перспективної містобудівної діяльності щодо земельно-господарського устрою обґрунтовуються напрями тимчасового використання земель зони перспективної забудови.

Важливою формою планування використання земель у межах населених пунктів є *регіональні та місцеві правила забудови*, які встановлюють порядок планування і забудови та іншого використання територій, окремих земельних ділянок, а також перелік усіх допустимих видів умов і обмежень забудови та іншого використання територій та окремих земельних ділянок у межах зон, визначених планом зонування.

Наказом Держбуду України від 10 грудня 2001 р. затверджено Типові регіональні правила забудови. Вони є основою для розробки регіональних правил забудови населених пунктів областей, Автономної Республіки Крим є обов'язковими для суб'єктів містобудування на території відповідного регіону,

враховують регіональні особливості і затверджуються відповідними обласними радами.

Місцеві правила забудови розробляються для міст Києва та Севастополя, міст обласного та республіканського значення. Для всіх інших населених пунктів такі правила можуть розроблятися та затверджуватися відповідними радами. Вони встановлюють порядок вирішення питань розташування, надання дозволу на будівництво об'єктів містобудування та на виконання будівельних робіт, прийняття цих об'єктів в експлуатацію, а також порядок здійснення контролю за містобудівною діяльністю.

Особливості правового режиму земель у межах території населених пунктів полягають ще в тому, що він визначається відповідно до зонуванням земель у межах населених пунктів.

*Зонування земель* — це розподіл їх на земельні ділянки (масиви) з різним цільовим призначенням і правовим режимом використання. Воно здійснюється згідно з Положенням про земельно-кадастрову інвентаризацію земель населених пунктів, затвердженим наказом Держкомзему України від 26 серпня 1997 р. № 85 і зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 31 жовтня 1997р. Відповідно до ст. 180 ЗК України при зонуванні земель встановлюються вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих функціональних зон згідно з місцевими правилами забудови.

Специфічною рисою правового режиму земель у межах території населених пунктів є те, що їх територія відокремлюється від інших територій шляхом встановлення відповідної межі (ст. 173 ЗК). У даному разі населені пункти розглядаються як самостійні адміністративно-територіальні утворення, межі яких згідно зі ст. 176 Земельного кодексу посвідчуються державним актом України, форма та порядок видачі якого встановлюються Верховною Радою України.

Оскільки головною складовою території населених пунктів є землі житлової та громадської забудови, їх використання пов'язане з наявністю у

суб'єкта права на забудову, яке має відносно самостійний характер і може бути реалізоване ним в порядку і на умовах, визначених законом. Це ще одна з особливостей правового режиму земель у межах населених пунктів.

### **Поняття і склад земель житлової та громадської забудови**

Землі житлової та громадської забудови — самостійна категорія земель серед земель України.

Згідно зі ст. 38 ЗК України до земель житлової та громадської забудови належать земельні ділянки у межах населених пунктів, які використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування. При визначенні поняття цих земель законодавець бере за основу два критерії: їх місце розташування — у межах населених пунктів та цільове призначення — використання для розміщення забудови.

*Населений пункт* — категорія історична. Він виник на певному етапі розвитку суспільства. Серед його характерних рис слід відзначити перш за все наявність певної території, яку займає цей елемент системи розселення. Обов'язковою ознакою населеного пункту є також постійний характер його використання як місця життєдіяльності людей.

Кожний населений пункт (місто, селище чи село) як складова системи розселення займає відповідну земельну територію, характеризується своїм географічним місцем розташування, налічує певну кількість населення, що постійно проживає в ньому, підлягає державному обліку і реєстрації.

Всі населені пункти в Україні виконують у системах розселення різні за характером функції. Згідно з чинним законодавством серед них виділяють дві категорії — міські та сільські поселення. До складу міських поселень відносять міста (республіканського, обласного і районного значення), а також селища. Сільські поселення включають села і селища незалежно від їх адміністративного підпорядкування.

Крім цієї класифікації, чинне законодавство виділяє також гірські, курортні та історичні населені пункти.

Пріоритети і концептуальні рішення планування й використання території країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів визначені Генеральною схемою планування території України, яка затверджена Законом України від 7 лютого 2002 р.

Кожний населений пункт як окреме адміністративно-територіальне утворення має свою межу. Відповідно до ст. 173 ЗК України межею населеного пункту (міста, селища чи села) вважається умовна замкнена лінія на поверхні землі, що відокремлює територію цього адміністративно-територіального утворення від інших територій.

Територія як правова категорія не тотожна земельній ділянці. Земельна ділянка — це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами (ст. 79 ЗК). Землі у межах території України виступають об'єктом земельних відносин. Територія конкретного населеного пункту як окремого адміністративно-територіального утворення складається з певних різних за призначенням земельних ділянок.

Одні з них слугують місцем проживання людей (зайняті житловим фондом), інші — місцем здійснення їх виробничої та іншої діяльності (наприклад, земельні ділянки промислових підприємств). Самостійну роль серед цих земель у межах населеного пункту виконують ті, які використовуються для задоволення комунально-побутових і соціально-культурних потреб (наприклад, землі під об'єктами соціально-культурного та іншого призначення). Тут можуть бути розташовані також землі під об'єктами культурної спадщини, природно-заповідного, лісового і водного фондів та ін.

Найважливіше значення у межах населених пунктів мають *землі житлової та громадської забудови*, оскільки вони з урахуванням цільового призначення використовуються як просторово-операційний базис, тобто для розміщення та обслуговування різного роду об'єктів забудови та інших об'єктів загального

користування.

До земель житлової та громадської забудови мають належати не тільки земельні ділянки, які використовують для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування, а й ті, що забезпечують належну експлуатацію цих об'єктів та призначені для зазначених цілей відповідно до містобудівної документації.

Землі житлової та громадської забудови не однорідні за своїм складом хоч і використовуються як просторово-територіальна основа. Земельний кодекс України не визначає склад цих земель. Разом з тим у їх межах розташовані земельні ділянки, які призначені та використовуються для розміщення та експлуатації різних за характером об'єктів (житлової забудови, громадських будівель і споруд, а також інших об'єктів загального користування).

Здійснення житлової забудови — складне і комплексне явище, яке пов'язане з новим будівництвом, реконструкцією, реставрацією, капітальним ремонтом і благоустроєм жилих будівель і споруд. Житловою забудовою як самостійним різновидом забудови конкретної території вважається земельний масив, у межах якого зосереджений житловий фонд (державний, комунальний, приватний, громадський). Самостійним і домінуючим елементом житлової забудови є жилі будинки, які характеризуються сукупністю певних ознак. Серед них, по-перше, відповідність архітектурно-будівельним, санітарно-гігієнічним, протипожежним нормам, що робить ці будівлі придатними для постійного проживання у них громадян; по-друге, прийняття в експлуатацію приймальною комісією після будівництва чи реконструкції, по-третє, реєстрація в органах державної реєстрації як жилого будинку.

Зазначені об'єкти нерухомості нерозривно пов'язані із землею, розташовані на відповідних земельних ділянках, призначених для їх подальшого обслуговування.

Чинне законодавство розрізняє *садибну та несадибну житлову забудову*. При формуванні *садибної забудови* за основу беруть об'єкти нерухомості

(будинки садибного типу), які розміщені на індивідуально визначених земельних ділянках, що перебувають у користуванні на умовах оренди чи власності окремих громадян (присадибні земельні ділянки). Така забудова поширена в сільській місцевості. До *несадибної належить забудова*, яка в основному представлена багатоквартирними жилими будинками, розміщеними на земельних ділянках, що не належать окремим громадянам ні на праві користування, ні на праві власності. Суб'єктом, носієм земельних прав у цьому разі виступає відповідна юридична особа. До несадибної забудови відносять також земельні ділянки, на яких розміщені житлово-будівельні (житлові) і гаражно-будівельні кооперативи, а також індивідуальні гаражі, готелі, гуртожитки тощо.

На відміну від житлової, *громадську забудову* становлять об'єкти соціально-культурного та комунально-побутового призначення, які розташовані на відповідних земельних ділянках. До таких об'єктів відносять: заклади освіти, установи охорони здоров'я і соціального забезпечення, відпочинку, фізкультурно-спортивні споруди, культурно-освітні заклади, мистецькі установи, підприємства торгівлі, громадського харчування, побутового і комунального обслуговування тощо. Не виключається, що деякі об'єкти соціально-культурного призначення можуть бути розташовані у межах житлової забудови. *Так*, підприємства торгівлі, громадського харчування, побутового та комунального обслуговування можуть здійснювати свою статутну діяльність, використовуючи нежилі приміщення у житловому фонді.

У межах земель житлової та громадської забудови можуть розміщуватися як капітальні, так і тимчасові будівлі та споруди, які займають відповідні земельні ділянки, характеризуються певним цільовим призначенням і належать до земель житлової чи громадської забудови.

Залежно від характеру об'єктів забудови земельні ділянки, на яких розташовані ці об'єкти і призначені для їх обслуговування, повинні вважатися відповідно землями житлової чи громадської забудови з урахуванням притаманних їм певних специфічних ознак.

Разом з тим складовою земель житлової та громадської забудови є деякі інші землі, в межах яких розташовані *об'єкти загального користування*. Вони теж відіграють важливу роль у забезпеченні життєдіяльності людей. До цих



об'єктів належать: вулиці, провулки, дороги, площі, проїзди, майдани, набережні, пляжі, міські сади, парки, лісопарки, гідропарки, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо. Вони характеризуються особливою соціальною цінністю, що визначає суспільний інтерес. Він виражається у необхідності збереження їх цільового призначення та встановленні спеціального правового режиму використання. Тому регламентації відносин з приводу цих об'єктів притаманне публічно-правове регулювання. Завдання публічного права в даному разі полягає у встановленні певних обмежень, що стосуються використання зазначених об'єктів. Згідно із Земельним кодексом України землі, зайняті об'єктами загального користування, належать до земель комунальної власності, які не можуть передаватися у приватну власність. Будучи складовою частиною земель житлової та громадської забудови, ці земельні ділянки, які використовуються як шляхи сполучення, для задоволення культурно-побутових та комунально-побутових потреб населення не закріплюються за окремими землекористувачами, використовуються необмеженим колом осіб і задовольняють потреби всіх жителів конкретного населеного пункту. Експлуатація цих земель здійснюється на безоплатній основі. Порядок їх використання визначається органами місцевого самоврядування.

До земель житлової та громадської забудови мають належати не тільки земельні ділянки, зайняті житловими і громадськими будівлями, спорудами та об'єктами загального користування і призначені для їх обслуговування, а й ті, які відповідно до містобудівної документації підлягають забудові житловими, комунально-побутовими і соціально-культурними будівлями та спорудами, а також іншими об'єктами загального користування.

### **Порядок використання земель у межах населених пунктів для забудови та інших потреб**

Землі у межах населених пунктів з урахуванням їх основного цільового призначення використовуються власниками земельних ділянок і землекористувачами передусім для містобудівних потреб, тобто для розміщення та експлуатації будинків і споруд житлового, громадського, транспортного, виробничого, комунального, природоохоронного, Іншого призначення, вулиць і

доріг, магістральних інженерних мереж, об'єктів ландшафтної архітектури та ін.

Процес використання земельних ділянок для забудови та інших потреб у межах населених пунктів регулюється Земельним кодексом України, містобудівним та іншим законодавством, основу якого становлять закони України «Про Генеральну схему планування територій України», «Про основи містобудування», «Про планування і забудову територій», «Про архітектурну діяльність», «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за порушення у сфері містобудування», інші нормативно-правові акти (наприклад, Типові регіональні правила забудови, регіональні та місцеві правила забудови), а також державні будівельні норми і правила (наприклад, ДБН 360-92 «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень»), Державні санітарні правила планування та забудови населених пунктів, затверджені наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19 червня 1996 р.

Забудова територій включає здійснення нового будівництва, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт, впорядкування об'єктів містобудування, розширення та технічне переоснащення підприємств тощо.

Будівництво у межах населених пунктів здійснюється відповідними суб'єктами, які наділені земельними правами (забудовники) або залучені на договірних підставах (підрядчики). Воно полягає в організації комплексної забудови території, або розташуванні та будівництві окремих будинків і споруд на відповідних земельних ділянках.

На території населеного пункту сільська, селищна чи міська рада встановлює у генеральному плані населеного пункту або місцевих правилах забудови режим забудови та іншого використання земель, визначених для містобудівних потреб. Це не тягне за собою припинення права власності або права користування земельними ділянками чи зміну адміністративно-територіальних меж до моменту вилучення (викупу) та надання цих ділянок для здійснення запланованої містобудівної діяльності у встановленому порядку.

Визначення територій під забудову і вибір земельних ділянок для містобудівних потреб здійснюється на підставі затверджених у встановленому порядку містобудівної документації та планів земельно-господарського устрою конкретного населеного пункту за погодженням із спеціально уповноваженими органами з питань містобудування та архітектури. Так, Закон України «Про основи містобудування» (ст. 22) підкреслює, що забудова земельних ділянок, які надаються для містобудівних потреб, здійснюється тільки після виникнення у суб'єкта права власності чи права користування земельною ділянкою у встановленому порядку та отримання ним дозволу на виконання будівельних робіт. Право на забудову (будівництво) виникає у суб'єктів, які вже отримали у власність, користування (оренду) земельні ділянки, визначені для містобудівних потреб містобудівною документацією та місцевими правилами забудови. *Містобудівна документація* — це затверджені текстові і графічні матеріали, якими регулюється планування, забудова та інше використання територій (ст. 17 Закону України «Про основи містобудування»). Особа, якій належить право на забудову, набуває статусу забудовника. Забудовник реалізує належне йому право самостійно або залучає на договірних засадах підрядника.

Сутність права на забудову полягає у забезпеченій законом можливості власника чи користувача (орендаря) відповідної земельної ділянки здійснювати на ній у порядку, встановленому законом, певні дії. До таких дій закон відносить не тільки будівництво об'єктів містобудування, а й перебудову або знесення будинків і споруд, розташованих на цій ділянці.

Реалізація права на забудову можлива лише за наявності в суб'єкта дозволу на будівництво та дозволу на виконання будівельних робіт. Чинне законодавство зобов'язує всіх осіб, які мають намір здійснити будівництво об'єктів містобудування, отримати відповідний дозвіл на будівництво. Процедура отримання такого дозволу встановлена Законом України «Про планування і забудову територій» (ст. 24).

Дозвіл на будівництво об'єкта містобудування як адміністративно-

правовий акт надається заявникові виконавчим органом відповідної ради або Київською чи Севастопольською міською державною адміністрацією (у разі делегування їм таких повноважень відповідними радами) протягом двох місяців з дня подання ним письмової заяви. Підставою для надання дозволу на будівництво є комплексний висновок щодо відповідності запропонованого будівництва містобудівній документації, державним будівельним нормам та місцевим правилам забудови. Правове значення цього дозволу полягає в тому, що особа, яка його отримала, набуває право отримати вихідні дані на проектування, здійснити проектно-вишукувальні роботи та отримати дозвіл на виконання будівельних робіт у встановленому порядку.

Суб'єкт, який отримав дозвіл на будівництво, до початку виконання будівельних робіт зобов'язаний отримати дозвіл на їх виконання. Таким дозволом вважається документ, який засвідчує право забудовника та підрядчика на виконання цих робіт, підключення об'єкта будівництва до інженерних мереж та споруд, а також видачу ордерів на проведення земляних робіт. Процедура надання дозволу на виконання будівельних робіт врегульована Положенням, затвердженим наказом Держбуду України від 5 грудня 2000 р. та зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 25 грудня 2000 р. Цей дозвіл надається та реєструється місцевими інспекціями державного архітектурно-будівельного контролю протягом одного місяця з дня подання заяви. Здійснення будівельних робіт на об'єктах містобудування без дозволу на виконання будівельних робіт або його перереєстрації, а також виконання не зазначених у дозволі будівельних робіт згідно зі ст. 29 Закону України «Про планування і забудову територій» вважається самовільним будівництвом і тягне за собою відповідальність, встановлену законодавством.

Певними особливостями характеризується порядок використання земель житлової та громадської забудови, які відповідно до цільового призначення використовуються для розміщення об'єктів містобудування (житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування).

Земельні ділянки із земель житлової та громадської забудови передаються у власність або надаються в оренду під забудову громадянам для індивідуального чи колективного використання. У першому випадку земельні ділянки використовуються громадянами для індивідуального будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і гаражного будівництва, у другому йдеться про земельні ділянки житлово-будівельних (житлових) і гаражно-будівельних кооперативів. Відповідно до ЗК України цим юридичним особам за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування земельні ділянки для житлового і гаражного будівництва передаються безоплатно у власність або надаються в оренду у розмірі, який встановлюється згідно із затвердженою містобудівною документацією. Крім того, закон передбачає можливість придбання цими кооперативами земельних ділянок у власність за цивільно-правовими угодами.

Певною специфікою характеризується використання забудованих земельних ділянок у межах житлової забудови, на яких розташовані багатоквартирні жилі будинки, а також належні до них будівлі, споруди та прибудинкові території. Якщо багатоквартирний жилий будинок буде приватизований громадянами, то закон не виключає можливості передачі відповідної земельної ділянки, яка обслуговує цей будинок, безоплатно у власність або надання у користування об'єднанню власників. В останньому випадку положення ст. 42 ЗК України потребують уточнення, оскільки об'єднання власників є самостійною юридичною особою, майно якої не належить до державної чи комунальної власності і у зв'язку з цим вона не може претендувати на отримання земельної ділянки в постійне користування. Тому земельна ділянка, на якій розташований цей жилий будинок, може бути або безоплатно передана у власність юридичної особи — об'єднання власників, або надана цьому суб'єкту в оренду. Слід також зазначити, що закріплена ч. 2 ст. 42 ЗК альтернатива щодо статусу земельної ділянки, яка обслуговує приватизований багатоквартирний будинок, не відповідає логіці земельної

реформи, спрямованої на забезпечення приватизації земель, що використовуються для задоволення приватних інтересів.

Особливість правового режиму земельних ділянок багатоквартирної несадибної житлової забудови обумовлена тим, що вони використовуються, як правило, кількома юридичними особами, мають єдину інфраструктуру та об'єкти обслуговування будинків (проїзди, тротуари, майданчики для господарських цілей та ін.). З метою визначення порядку встановлення та закріплення меж прибудинкових територій існуючого житлового фонду та надання у спільне користування або спільну сумісну власність земельних ділянок для спорудження жилих будинків наказом Держкомзему України, Держкоммістобудування України, Держжитлокомунгоспу України та Фонду державного майна України від 5 квітня 1996 р. затверджено відповідне Положення. Земельна ділянка, що обслуговує приватизований багатоквартирний будинок, не підлягає поділу між співвласниками будинку та закріпленню її частин за окремими співвласниками будинку.

Закінчені будівництвом об'єкти підлягають прийняттю в експлуатацію в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Прийняття містобудівного об'єкта в експлуатацію оформляється підписанням акта державної приймальної комісії, який затверджується виконавчим органом місцевої ради і виступає підставою для використання цих об'єктів.

Об'єкти державного замовлення приймають в експлуатацію відповідно до Положення про порядок прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів державного замовлення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 1992 р. № 449, зі змінами та доповненнями.

Прийняття в експлуатацію об'єктів містобудування, які не є державною чи комунальною власністю, невиробничого призначення регулюється державними будівельними нормами (БДН А.3.1.—3.—94 «Прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів. Основні положення». Розділ 3).

Об'єкти нерухомості, прийняті в експлуатацію, підлягають державній

реєстрації в порядку, який встановлений Указом Президента України «Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру» від 17 лютого 2003 р. Правове значення державної реєстрації полягає в тому, що з цього моменту суб'єкт і стає власником зареєстрованого об'єкта, він отримує документ, який досвідчує його права власності на об'єкт нерухомості.

Землі у межах населених пунктів, які надані або передані для забудови, повинні використовуватися власниками земельних ділянок і землекористувачами належним чином, тобто з додержанням ними архітектурних, будівельних, санітарних, екологічних та інших державних стандартів, норм і правил у сфері будівництва, правил забудови та вимог про цільове призначення земельної ділянки. Неналежне та самовільне використання цих земель тягне за собою настання для винних осіб юридичної відповідальності, встановленої законом.

Спеціальні негативні правові наслідки передбачені законодавством за самовільне будівництво об'єктів містобудування. Будівництво вважається самовільним (за термінологією ст. 376 нового Цивільного кодексу України самочинним) у всіх випадках, коли воно здійснюється у межах самовільно зайнятої або незаконно отриманої на інших підставах земельної ділянки.

Самовільне зайняття земельної ділянки і здійснення на ній самовільного будівництва — це різні за характером правопорушення. Перше — земельне правопорушення, яке порушує правомочність розпорядження землею її власником, друге — правопорушення у сфері містобудування, тобто порушення державних стандартів, норм і правил у сфері будівництва та правил забудови. У цих випадках відповідальність винних осіб повинна наставати як за порушення права власності на землю (іноді — і права землекористування), так і за самовільне будівництво. При цьому згідно зі ст. 212 ЗК України знесення самовільно збудованих будинків, будівель і споруд, як і в цілому приведення земельних ділянок у придатний для використання стан, здійснюється за рахунок

громадян або юридичних осіб, які самовільно зайняли земельні ділянки.

При правомірному використанні земельної ділянки, яку у встановленому порядку надано в користування або придбано у власність під забудову, самовільним будівництвом вважається проведення будівельних робіт на об'єктах містобудування без дозволу на виконання будівельних робіт або його перереєстрації, а також здійснення не зазначених у дозволі будівельних робіт.

Відповідно до ст. ст. 376 нового Цивільного кодексу житловий будинок, будівля, споруда, інше нерухоме майно вважаються самочинним будівництвом, якщо вони збудовані або будуються на земельній ділянці, що не була відведена для цієї мети, або без належного дозволу чи належно затвердженого проекту, або з істотними порушеннями будівельних норм і правил.

Самовільне (самочинне) будівництво — це самостійне правопорушення у сфері містобудування. Залежно від того, хто його вчинив, розрізняють різні правові наслідки негативного характеру для цих осіб. Суб'єктами відповідальності у цих випадках є юридичні або фізичні особи, а також посадові особи підприємств, установ та організацій.

Відповідальність юридичних осіб за самовільне будівництво передбачена Законом України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування».

Серед правопорушень, пов'язаних із виконанням будівельних робіт, за вчинення яких юридичні особи несуть відповідальність у вигляді штрафу, Закон називає проведення будівельних робіт без дозволу на їх виконання або без затвердженої проектної документації; виконання будівельних робіт, що не відповідають державним стандартам, нормам і правилам або проектним рішенням; ухилення від виконання або несвоєчасне виконання приписів інспекцій державного архітектурно-будівельного контролю; недодержання регіональних або місцевих правил забудови під час планування і забудови населених пунктів, режиму використання та забудови земель, на яких передбачена містобудівельна діяльність. Згідно із Законом самовільно



збудованими також вважаються будинки і споруди, які експлуатуються або використовуються по закінченні будівництва без прийняття їх державними приймальними комісіями.

Справи щодо названих правопорушень, пов'язаних із самовільним будівництвом, що здійснюється юридичними особами, розглядають Державна архітектурно-будівельною інспекція України та її місцеві органи. Сплата штрафу не звільняє підприємство від усунення допущених порушень і відшкодування збитків, заподіяних самовільним будівництвом.

Використання земельних ділянок у межах населених пунктів для потреб, не пов'язаних із забудовою, здійснюється відповідно до плану земельно-господарського устрою населеного пункту.

### **Використання земель громадянами у межах населених пунктів**

Конституція України (ст. 13) у формі загальних засад закріплює право кожного громадянина на користування природними об'єктами, у тому числі і землею. Земельний кодекс України допускає використання земельних ділянок громадянами на праві власності і праві орендного землекористування. У першому випадку громадянин здійснює експлуатацію земельної ділянки, яка належить йому на праві приватної власності, у другому — земельна ділянка надана йому на умовах оренди.

Здебільшого використання земельних ділянок у межах населених пунктів як їх власниками, так і орендарями пов'язане із забудовою цих ділянок. Найбільш поширеним і характерним для населених пунктів є використання земельних ділянок для індивідуального житлового та гаражного будівництва. Здійснення індивідуального житлового будівництва — одна з форм реалізації конституційного права громадян на житло. Спорудження жилого будинку громадянином нерозривно пов'язане з необхідністю отримання ним відповідної земельної ділянки. Можливість отримання земельних ділянок громадянами для зазначених цілей передбачена ст. 40 ЗК України. Згідно з цією нормою,

громадянам України за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування можуть передаватися безоплатно у власність або надаватися в оренду відповідні земельні ділянки для будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і гаражного будівництва. Із змісту цієї статті випливає, що на безоплатну передачу у власність або надання в оренду земельних ділянок можуть претендувати лише громадяни України. Разом з тим ст. 93 ЗК України допускає передачу в оренду земельних ділянок не тільки громадянам України, а й іноземним громадянам та особам без громадянства. Іноземці та особи без громадянства можуть бути суб'єктами приватної власності на земельні ділянки у населених пунктах, на яких розташовані належні їм будівлі, споруди чи інша нерухомість.

Земельні ділянки для індивідуального житлового і гаражного будівництва характеризуються спільними і відмінними рисами. Об'єднує їх те, що вони повинні використовуватися громадянами під індивідуальну забудову. Відмінність цих ділянок полягає передусім у тому, що перші призначені для будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (називаються присадибними згідно зі ст. 121 Земельного кодексу), другі — для будівництва та обслуговування індивідуального гаража.

Забудова присадибної земельної ділянки передбачає спорудження на ній у встановленому порядку індивідуального житлового будинку садибного типу, господарських будівель (сараїв, гаражів, літніх кухонь, вбиралень тощо) та господарських споруд (колодязів, вигрібних ям, навісів тощо). Господарські будівлі і споруди, розташовані на присадибній ділянці, не є самостійними об'єктами індивідуальної забудови, вони разом з жилим будинком становлять одне ціле — єдиний об'єкт, який обслуговує індивідуально визначена присадибна ділянка.

Індивідуальне гаражне будівництво може здійснюватися на окремій земельній ділянці, яка призначена для розташування та обслуговування індивідуального гаража. У цьому разі певна земельна ділянка є самостійним

об'єктом права приватної власності чи орендного землекористування, а індивідуальний гараж — самостійним об'єктом нерухомості.

Придбані за цивільно-правовими угодами земельні ділянки треба розглядати як самостійні об'єкти права приватної власності громадян, їх розміри не повинні перевищувати норми безоплатної передачі земельних ділянок громадянам, встановлені ст. 121 ЗК України.

Присадибні земельні ділянки та ділянки для індивідуального гаражного будівництва набуваються громадянами у приватну власність чи оренду в межах земель житлової та громадської забудови населених пунктів із земель державної чи комунальної власності.

Порядок виникнення права приватної власності на присадибну чи гаражну земельну ділянку встановлює ст. 118 ЗК України.

Основні вимоги щодо оформлення документації на будівництво садибних житлових будинків та інших об'єктів нерухомості встановлені Типовими регіональними правилами забудови, які затверджені наказом Держбуду України від 10 грудня 2001 р. №219 та зареєстровані в Міністерстві юстиції України 3 січня 2002 р. №4/62921.

Закінчений будівництвом жилий будинок чи індивідуальний гараж приймає в експлуатацію державна комісія у встановленому порядку.

Земельні ділянки під забудову у межах населених пунктів можуть використовуватися на правах власності не тільки громадянами України, а й іншими фізичними особами (іноземними громадянами та особами без громадянства), які мають статус суб'єктів підприємницької діяльності. Особливості цього виду використання земельних ділянок зумовлені специфікою об'єктного і суб'єктного складу, порядком набуття прав на зазначені земельні ділянки. Зокрема, об'єктом використання можуть бути вільні від забудови земельні ділянки, право власності на які набувається на конкурентних засадах. Вони мають бути також вільними від прав на них інших осіб, за винятком певних обмежень і сервітутів, встановлених законом, договором чи рішенням

суду. Суб'єктами-покупцями таких земельних ділянок виступають громадяни — суб'єкти підприємницької діяльності.

Самостійними видами використання земель громадянами, які можуть здійснюватися як за межами, так і в межах населених пунктів, є городництво і садівництво громадян. Це сільськогосподарське використання земель, яке здійснюється відповідно до приписів, які присвячені землям сільськогосподарського призначення.

*Особливості права власності на землю та права землекористування у межах населених пунктів*

Як праву власності, так і праву землекористування у населених пунктах притаманні певні специфічні риси, наявність яких зумовлена перш за все місцем розташування земельних ділянок та їх цільовим призначенням. Так, згідно з ч. 3 ст. 79 ЗК України право власності на земельну ділянку поширюється на простір над та під поверхнею ділянки на висоту і глибину, необхідні для зведення жилих, виробничих та інших будівель і споруд. Зазначені приписи безпосередньо стосуються земельних ділянок, призначених під забудову (житлову, громадську та ін.).

Специфічною рисою права власності на землю у межах населених пунктів є також пріоритет належності земель територіальній громаді.

Земельний кодекс (ч. 2 ст. 83) фактично виходить з презумпції належності земель територіальним громадам, встановлюючи, що в комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності.

Первісним джерелом для формування земель комунальної власності виступають землі державної власності, які в результаті розмежування змінюють свій статус.

Тимчасовим порядком розмежування земель права державної і комунальної власності, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України

від 1 серпня 2002 р., передбачено, що окремі землі права державної власності можуть бути передані в комунальну власність виключно за рішенням Кабінету Міністрів України. Пріоритет належності земель у межах населених пунктів до комунальної власності виражається ще й у тому, що згідно зі ст. 21 Закону України «Про основи містобудування» територіальні громади в особі сільських, селищних та міських рад користуються переважним правом викупу земель, будівель і споруд для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією для громадських потреб.

Суб'єктами права власності на земельні ділянки у межах населених пунктів на відміну, наприклад, від земель сільськогосподарського призначення можуть виступати іноземні громадяни та особи без громадянства. Така можливість закріплена законом про земельні ділянки у межах населених пунктів, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що належать їм на праві приватної власності.

Право власності на земельні ділянки у межах населених пунктів можуть набувати й іноземні юридичні особи у разі придбання об'єктів нерухомого майна та для спорудження об'єктів, пов'язаних з проведенням підприємницької діяльності в Україні.

Беручи до уваги значну капіталоємність земель у межах населених пунктів, а також їх привабливість з погляду розвитку підприємництва і поліпшення інвестиційного клімату, Земельний кодекс приділяє особливу увагу розвитку механізмів їх ринкового обігу. Він враховує містобудівні вимоги функціонування ринку земельних ділянок у населених пунктах.

Особливості права власності та права землекористування у межах населених пунктів значною мірою пов'язані зі специфікою правового режиму, наприклад, земельних ділянок багатоквартирних жилих будинків. Саме такі земельні ділянки як об'єкт земельних прав розташовані в межах населених пунктів (зокрема, міст та селищ) і призначені для розміщення та обслуговування багатоквартирних жилих будинків, а також належних до них будівель, споруд та

прибудинкових територій державної або комунальної власності і надаються у постійне користування підприємствам, установам та організаціям, які здійснюють управління цими будинками. У цьому випадку імперативні приписи щодо надання у постійне користування земельної ділянки, на якій розташований багатоквартирний жилий будинок та прилегла до нього прибудинкова територія, стосуються суб'єктів державної чи комунальної власності.

У разі приватизації громадянами багатоквартирного жилого будинку згідно з ч. 2 ст. 42 ЗК України відповідна земельна ділянка може передаватися безоплатно у власність або надаватися в користування об'єднанню власників.

*Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку* — юридична особа, створена власниками для сприяння використанню їхнього власного майна та управління, утримання і використання неподільного та загального майна (ст. 1 Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку»).

### **Питання до самоконтролю**

1. Визначте документи, якщо регулюють процес використання земельних ділянок для забудови та інших потреб у межах населених пунктів.
2. Визначте особливості, якими характеризується порядок використання земель житлової і громадської забудови.
3. Визначте особливості правового режиму земель у межах населених пунктів.
4. Генеральний план населеного пункту як головний містобудівний документ
5. Визначте сутність права на забудову.
6. Назвіть складові земель житлової і громадської забудови.

## Рекомендована література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Голос України, 1996, 13 липня.
2. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. - 2001. №46.
3. Закон України від 6 жовтня 1998 р. "Про оренду землі" // ВВРУ, № 47, 1998.
4. Основы некоммуерческого маркетинга. / С. Н. Андреев, Л. Н. Мельниченко.- Г.: Прогресс, 2000.
5. Бабаєв В.М. Практика муніципального управління: Навч. посібник – Харків: ХДАМГ, 2002.
6. Бабаев В.Н., Романовский А.Г., Резник С.М., Богдан Ж.Б., Петренко М.В. Активные методы обучения в управленческой подготовке инженеров и работников органов местного самоуправления: Навч. пособие – Х.: НТУ «ХПИ», 2004.
7. Бильчак В.С. Становление рыночных структур в больших городах России. - СПб: СПбГУСИФ, 1991
8. Бурега В.В. Социально-адекватный менеджмент: В поисках новой парадигмы. – К., 2001.
9. Бушуев С.Д. Словник-довідник з питань управління проектами / Українська асоціація управління проектами. – К., 2001.
10. Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством: Уч. пособие. – М.: Дело, 1998.
11. Вудкок М., Френсис Д. Раскрепощенный менеджер. – М., 1991.
12. Грей К., Ларсон Є. Управление проектами: Практическое руководство – М., 2003.
13. Гапоненко, А. Л. Стратегическое планирование развития города: Опыт построения отечественной модели на примере города Киржач. / А. Л. Гапоненко, А. Н. Алисов, В. Г. Старовойтов, С. В. Тишкин. - М.: Холдинговая компания ТИКОМ, 2001.
14. Гринчель Б. М., Костылева Н. Э. Методология и практика городского стратегического планирования. - СПб., ИРЭРАН, 2000.
15. Занадворов В. С., Занадворова А. В. Экономика города. -М., 1998.
16. Земельне право України: Підручник. - К., 2001. Матвійчик Л., Пімахов Д. Правовий статус сервітутів і обмежень права на земельні ділянки // Юридичний вісник України, 20—26 квітня 2002.
17. Игнатов В.Г. Бутов В.И. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика. - М.; Ростов-н/Д, 2000.
18. Канада: местное самоуправление. М., 1995.

19. Когут А. Э. Местное самоуправление в городах России. -СПб.,1995.
20. Котлер Ф. Маркетинг гостеприимности и туризма. / Ф. Котлер. - СПб.: Питер, 2003.
21. Мельник А.Ф., Монастирський Г.Л., Дудкіна О.П. Муніципальний менеджмент: Навч. посіб./ За ред. Мельник А.Ф. –К.: Знання, 2006.
22. Муниципальный маркетинг, как составляющей элемент реализации программных методов управления территориями. / А. А. Медведев // [www.marketing.spb.ru](http://www.marketing.spb.ru).
23. Муниципальный менеджмент. // Под ред. Т. Г. Морозовой, -М., 1997.
24. Панкрухин, А. П. Маркетинг города, муниципального образования. / А. П. Панкрухин. // Рекламодатель: теория и практика. - 2002. - №1.
25. Панкрухин, А. П. Маркетинг территорий: Уч. пособие. / А. П. Панкрухин. - М.: СРАГС, 2002.
26. Парахина В.Н. Муниципальное управление: учебное пособие / В.Н. Парахина, Е.В. Галеев, Л.Н. Ганшина. – М.: КНОРУС, 2007.
27. Проблемы качества городской среды. - Г.: Наука, 1989.
28. Территориальный маркетинг. / Т. Сачук. // Муниципальная власть. - 2003. - №6.
29. Развитие маркетинга малого города. / В. Старовойтов. // Практический маркетинг. - 2005. - №2.
30. Стратегический выбор города: научное обоснование и механизм реализации. //Под ред. В.Э. Рохчина, С.Ф. Жилкина - СПб.: ИСЭП РАН, 1999.
31. Социально ориентированное местное управление: опыт городов Германии для России. - СПб.: Наука, 1999.
32. Фадеев В. И. Муниципальное право России. - М.: Юрист, 1994
33. Холл П. Городское и региональное планирования. -М. : 1993.
34. Шапиро В.О. Управление проектами. – М., 2004
35. Шапсугов Д.Ю. Местная власть в России и Германии. Ростов-н/Д, 1995.
36. Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник.- М.: Дело,1999.
37. Экономические методы регулирования развития больших городов // Под ред. Н. Т. Агафонова, М. Н. Межевич, -Л., 1990.
38. Япония. Энциклопедический словарь.- М., 1992.
39. Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления: учебное пособие. - М.: Ось - 89, 1998



## НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

Конспект лекцій з дисципліни «Управління міськими територіями» (для студентів 5 курсу денної і 6 курсу заочної форм навчання та слухачів другої вищої освіти спеціальності "Міське будівництво та господарство")

Автор: Олена Степанівна Безлюбченко

Відповідальний за випуск: О.В.Завальний

Редактор: М.З. Аляб'єв

План 2009, поз. 5Л

Підп. до друку 18.06.09.	Формат 60x84 1/16.	Папір офісний
Друк на ризографі.	Умовн. - друк. арк. 6,5.	Обл. –вид. арк. 7,0
Замовл. №	Тираж 50 прим.	

Видавець і виготовлювач:

Харківська національна академія міського господарства,  
вул. Революції, 12, Харків, 61002

Електронна адреса: [rectorat@ksame.kharkov.ua](mailto:rectorat@ksame.kharkov.ua)

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи: ДК №731 від 19.12.2001